

# Europa różnorodności

red. Joanna Siekiera



**CBPE** CENTRUM  
STUDIÓW  
POLITYKI  
EUROPEJSKIEJ





# Europa różnorodności



**CBPE** CENTRUM  
BADAN  
POLITYKI  
EUROPEJSKIEJ

# Europa różnorodności

red. Joanna Siekiera

2022

Wydawnictwo Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości

## *Europa różnorodności*

**RECENZENCI** Katarzyna Dunaj, Dariusz Zdziech

**REDAKTOR PROWADZĄCY** Agnieszka Kasperek  
**REDAKCJA JĘZYKOWA, KOREKTA** Agata Sawicka-Korgol  
**SKŁAD, ŁAMANIE** Wiaczesław Kryształ [Studio Format]  
**PROJEKT OKŁADKI** Szymon Strużyński [Studio Format]  
**FOTOGRAFIA** Paweł Nolbert [unsplash]

Copyright © by Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022

ISBN 978-83-66454-27-9

**DRUK, OPRAWA** „Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

# Spis treści

*Joanna Siekiera*

Wstęp. Pojęcie Zachodu (kontynentu europejskiego)  
jako ustrojowej jedności . . . . . 7

*László Knapp*

Pluralizm i demokracja bezpośrednia na poziomie UE:  
europejska inicjatywa obywatelska po dekadzie . . . . . 31

*Borys Kormych*

Pluralizm i europeizacja prawa administracyjnego:  
rola umów stowarzyszeniowych . . . . . 49

*Joanna Siekiera*

Między uniwersalnym modelem rady sędziowskiej a zasadą  
suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej. . . . . 65

*Fernando Simon Yarza*

Rynek surogacji: europejski pluralizm wartości  
a Trybunał w Strasburgu . . . . . 75

*Jakub Żurek*

Pluralizm regulacji zasad wzajemności  
i podwójnej karalności w konstytucjach . . . . . 91

*Adam Jakuszewicz*

Ochrona pluralizmu i różnorodności religijnej w orzecznictwie  
Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. . . . . 115

*Bartosz Mitkiewicz*

Ku wychowaniu do pluralizmu, między religią a polityką. . . . 133

*Małgorzata Samojedny*

Wpływ integracji europejskiej na podstawowe atrybuty państwa  
w wybranych krajach członkowskich. . . . . 151

*Aneta Chrzęszcz*

Swoboda przemieszczania się jako jedna z podstaw  
integracji europejskiej a jej ograniczenia . . . . . 165

*Fabio Massimo Battaglia*

Kwestionowanie Europejskiego Zielonego Ładu. Czy możliwe jest  
osiągnięcie integracyjnej i zrównoważonej zielonej transformacji  
we wszystkich państwach członkowskich? . . . . . 179



Joanna Siekiera

## Wstęp

# Pojęcie Zachodu (kontynentu europejskiego) jako ustrojowej jedności

Pojęcie Zachodu (kontynentu europejskiego) obejmuje zarówno jednostkę geograficzną, jak i ideę dotyczącą ustrojowej jedności, a zatem pewien zbiór podmiotów tworzących ów termin. Da się go nietrudno wyróżnić spośród innych z pozoru podobnych sobie regionów geopolitycznych z powodu katalogu charakterystycznych cech, które można przypisać wyłącznie jemu. Wreszcie konieczne jest wskazanie etymologii tego słowa. Otóż pojęcia, takie jak Zachód, świat Zachodu czy okcydentalizm, pochodzą od łacińskiego zwrotu *occidens* oznaczającego „zachód słońca” oraz „zachód” (jako kierunek geograficzny). Pochodnym tego rzeczownika jest przymiotnik *occidentalis*, a zatem „zachodni”, co przeciwstawia się jego antonimowi *orientalis*, czyli „wschodniemu”, pochodzącemu z kolei od rzeczownika „oriens”, który wskazuje terminologicznie na „wschód słońca”, a także „wschód” jako kierunek geograficzny. Już sama etymologia tych pojęć ukazuje dobitnie na dwa dychotomiczne zbiory, odrębne od siebie i niejako naturalnie samodzielne czy nawet swoiste w swojej prostocie pochodzącej z porządku świata, podziału na pory dnia oraz kierunki świata. Porządek prawny, umowy społeczne biorą bowiem swoje źródło od zasad społeczeństw, dla których wszak natura, pochodząca od bóstwa, kształtowała rytm pracy, a przez to także i obowiązki względem wspólnoty. Nie może zatem dziwić fakt zaczerpnięcia z takich podstaw cywilizacyjnych pojęć „Zachód” i „Wschód”, które wzięły się od miejsca wschodzenia i zachodzenia słońca, wyznaczającego puls stosunków społecznych. Należy wreszcie zwrócić uwagę, iż owa terminologia, pomimo znacznego postępu technologicznego oraz uniezależnienia

wykonywania pracy od dobowego zegara kształtowanego cyklem słonecznym, wciąż funkcjonuje w nomenklaturze naukowej.

Zachód i Wschód to jednak nadal nazwy umowne. Niemożliwością byłoby bowiem rozgraniczenie świata ostro, ostatecznie i wiążąco – na dwie części dzielące narody na zachodnią i wschodnią hemisferę. Przyjmuje się, iż takiego podziału dokonał po raz pierwszy brytyjski badacz, z wykształcenia prawnik wykonujący zawód adwokata, William Warner. Ten żyjący na przełomie XVI i XVII wieku naukowiec zajmował się także opisami swoich podróży, głównie na wschód, do Rosji. To jemu właśnie przypisuje się zestawienie dwóch katalogów cech opisujących zasady funkcjonowania na kontynencie europejskim, w wówczas rozwijającej się Wielkiej Brytanii, Francji, małych królestwach Włoch i Niemiec oraz tych, które zaobserwował po przekroczeniu górnego Ural<sup>1</sup>.

Naturalnie, w związku z podbojami Europejczyków podczas wielkich odkryć geograficznych obu Ameryk, Azji, a także i dalekich mikropaństw Oceanii na kontynencie australijskim, pojęcie Zachodu wraz z jego całym dorobkiem cywilizacyjnym objęło także i obszary poza Europą. Obecnie zatem termin „świat zachodni” odnosi się w równej mierze do skolonizowanych, a zatem i zeuropeizowanych, Ameryki Północnej, Ameryki Łacińskiej (Ameryki Środkowej oraz Ameryki Południowej), a także Australii (Związku Australijskiego<sup>2</sup>, Nowej Zelandii i krajów Oceanii).

---

<sup>1</sup> Western World, *Oxford Lexico Dictionary*, [https://www.lexico.com/definition/western\\_world](https://www.lexico.com/definition/western_world) [dostęp: 3.08.2021].

<sup>2</sup> Nie należy mylić nazw „Australia” oraz „Związek Australijski”, jako że pierwsze pojęcie to nazwa kontynentu oraz potoczna państwa, jednak formalnie, zgodnie z ustawą zasadniczą z 1901 r., państwo nosi nazwę Związek Australijski (ang. Commonwealth of Australia).

## Kontynent europejski jako podwaliny kultury prawnej Zachodu

Istnieje wiele przyjętych naukowo i zaakceptowanych definicji tego, co łączy zbiór narodów wskazujących na swój rodowód związany z Zachodem. Wszak państwa te, do których bez wątpienia należy naród polski, dumnie noszą miano państw zachodnich. Wskazują one tym samym swoją wyjątkowość, unikalność, indywidualizm czy nawet niezależność od Wschodu. To ostatnie, subiektywne odczucie ma wiele wspólnego z biegiem historii, zwłaszcza działaniami wojenno-doktrynalnymi podczas oraz po zakończeniu II wojny światowej. Tu znalezienie się w jednym z dwóch obozów przekładało się bezpośrednio na dalszy rozwój bądź jego uniemożliwienie w ramach współpracy państw własnie z kręgu kultury Zachodu czy Wschodu.

Jednak analizy kultury, w tym jakże ważnej kultury prawnej, Zachodu nie wolno zacząć bez odniesienia do chrześcijaństwa, głównie jego denominacji katolickiej, jako że wszak to Kościół katolicki wraz z jego głową – papieżem, miał i wciąż posiada realny wpływ na kształtowanie wartości, w tym wartości chronionych prawnie, w Europie. Z tej to przyczyny kultura zachodnia zyskała miano „kultury łacińskiej”. Koncepcja zachodniej części świata ma przecież swoje korzenie w cywilizacji grecko-rzymskiej, świecie antyku, który przeszedł w kolejną, dojrzałą fazę podczas nastania chrześcijaństwa, jako religii obowiązującej najpierw w Cesarstwie Rzymskim, a następnie politycznego być albo nie być na arenie międzynarodowej, gdzie nieprzyjęcie chrztu państwa wiązało się z niezauważaniem danej jednostki jako równoprawnego partnera do rozmów, a co gorsza, skazaniem go na ostracyzm miano barbarzyńcy<sup>3</sup>.

W epoce nowożytnej kultura zachodnia pozostawała jednak pod silnym, acz chwilowym, jeśli spojrzeć się na całą historię Europy oraz jej ścisłego związku z Państwem Kościelnym, wpływem reformacji

---

<sup>3</sup> Por. D. Kułakowska, *Sprawy religii i laicyzacji*, Warszawa 1964; K. Olejnik, S. Kowal, J. Faryś, W. Lizak, *Historia Polski do roku 1386*, Warszawa 1997; J. Rajman, *Dzieje Kościoła w Polsce*, Park 2008.

protestanckiej, tradycji renesansu, a potem epoki oświecenia<sup>4</sup>. Można zatem stwierdzić, iż ekspansywny kolonializm z początku XV wieku, a trwający przecież także podczas I wojny światowej (wojna o dobra w koloniach oraz zmaganie sił w Afryce i Azji, a także w mniejszym stopniu państwach Oceanii) przyczynił się do narzucenia kultury Zachodu innym narodom<sup>5</sup>.

Przed erą zimnej wojny (1947–1991) tradycyjny zachodni punkt widzenia utożsamiał cywilizację zachodnią z zachodnimi krajami i ich kulturą chrześcijańską (katolicko-protestancką), niejako przeciwstawiając ją cywilizacji wschodniej (Związku Radzieckiego z chrześcijańską denominacją prawosławia) oraz kulturami niechrześcijańskimi Dalekiego Wschodu, tzw. Orientu (hinduizmem, buddyzmem, taoizmem, konfucjanizmem). Jak widać tutaj wyraźnie, termin „Zachód” miał pierwotnie dosłowne znaczenie geograficzne, podczas gdy na przestrzeni dziejów, tworzenia się politycznych, w tym wojskowych, sojuszy o przynależności do jednej z dwóch cywilizacji Wschodu czy Zachodu decydowała przynależność światopoglądowa, preferowane wartości. To właśnie takie antropologiczne postrzeganie świata kontrastowało, a wciąż, można rzec nawet w jeszcze większym zakresie i na większej liczbie płaszczyzn, kontrastuje Europę z powiązаныmi kulturami i cywilizacjami Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej, Azji Południowej, Azji Południowo-Wschodniej, a także odległego Dalekiego Wschodu, które już nowożytni Europejczycy postrzegali jako Wschód<sup>6</sup>.

Dziś o przynależności do cywilizacji Zachodu nie decyduje położenie geograficzne, ponieważ Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Kanada, Związek Australijski oraz Nowa Zelandia osadzone są dzięki dziedzictwu kolonialnemu w kręgu kultury judeochrześcijańskiej, pochodzącej właśnie z Europy. Wszakże Rosji, obecnie pod nazwą Federacji Rosyjskiej, bliżej jest kulturowo do kontynentu europejskiego

---

<sup>4</sup> S. Hodge, *Krótką historia sztuki*, Warszawa 2017.

<sup>5</sup> *Adaptacja przez transformacje*, red. Z. Drozdowicz, Z.W. Puslecki, Warszawa 2001; „Kultura i Społeczeństwo” 2003, t. 47.

<sup>6</sup> Western world, Science Daily, [https://www.sciencedaily.com/terms/western\\_world.htm](https://www.sciencedaily.com/terms/western_world.htm) [dostęp: 3.08.2021].

niż azjatyckiego, mimo iż jej terytorium w przeważającej mierze leży w Azji (w aż 77%)<sup>7</sup>.

Czym jest zatem kultura prawna? Zdaniem nieżyjącego już polskiego badacza, socjologa prawa i moralności Adama Podgóreckiego pod pojęciem kultury prawnej należy rozumieć ogół nawyków oraz wartości związanych z akceptacją, oceną, krytyką, a wreszcie także i realizacją obowiązującego prawa, zatem również rzeczywistą gotowością do podporządkowania się normom tego prawa<sup>8</sup>. Za Słownikiem Języka Polskiego należy wszak dodać, iż sama definicja kultury łączy w sobie takie zjawiska jak: „materialna i umysłowa działalność społeczeństw oraz jej wytwory”, „społeczeństwo rozpatrywane ze względu na jego dorobek materialny i umysłowy”, „odpowiednio wysoki poziom rozwoju społeczeństwa w jakimś zakresie” czy „umiejętność obcowania z ludźmi”. Dokładając do tego przymiotnik „prawny”, a zatem ‘ogół przepisów i norm prawnych regulujących stosunki między ludźmi danej społeczności’ oraz ‘uprawnienia przysługujące komuś zgodnie z obowiązującymi przepisami’, można wskazać na pewien zespół materialnej i umysłowej działalności społeczeństwa w danym państwie czy kręgu (jak kontynent europejski właśnie) w ramach norm prawnych regulujących stosunki w tymże społeczeństwie<sup>9</sup>.

Historyk cywilizacji Zachodu, profesor William H. McNeill, wydał w 1963 r. słynną polemikę z tezą, jakoby wszystkie kultury były sobie równe i miały taką samą rolę w historii ludzkości. Otóż w swojej książce *The Rise of the West: A History of the Human Community*<sup>10</sup> kładzie on nacisk na dominację Zachodu, konieczność odzyskania równowagi wartości świata zachodniego, przeciwstawionego światowi islamu w państwach Maghrebu oraz Bliskiego Wschodu, czemu wcale nie

---

<sup>7</sup> E.W. Clowes, *Russia on the Edge: Imagined Geographies and Post-Soviet Identity*, Ithaca 2011; C.J. Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction*, Harlow 2001.

<sup>8</sup> A. Podgórecki, *Prestiż prawa*, Warszawa 1966.

<sup>9</sup> Kultura, Słownik Języka Polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/sjp/kultura;2565197.html>; prawny, Słownik Języka Polskiego PWN: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/prawny.html> [dostęp: 3.08.2021].

<sup>10</sup> W. McNeill, *The Rise of the West: A History of the Human Community*, Chicago 1963.

służył wyzysk kolonialny oraz europejska ekspansja, przede wszystkim w obu Amerykach. McNeill opisywał Zachód jako kosmopolityczny twór, który stale się rozszerza, prowadząc ekspansję terytorialną, intelektualną, w tym demokratyczną<sup>11</sup>.

To właśnie liberalna demokracja uważana jest w świecie zachodnim za najlepszy system polityczno-społeczny, zapewniający ochronę wartości, dóbr prawnych, istotnych dla społeczeństwa, które chroni poprzez swój system instytucjonalno-administracyjny ową kulturę prawną<sup>12</sup>. Obywatele w ten sposób legitymizują władzę, która jest wszak gwarantem utrzymania porządku społecznego, zapewniającego rozwój oraz bezpieczeństwo, tak wewnętrzne, krajowe, jak i zewnętrzne, militarne, energetyczne, a ostatnio także i klimatyczne.

## Ustrojowe podobieństwa w Europie

Cywilizacja europejska, owa kultura zachodnia czy synonimicznie używane pojęcie Zachodu, wraz z jej historycznie ukształtowaną tożsamością kulturową ma swoje źródło w czterech czynnikach. Owe czynniki z kolei podzielić można na te o charakterze religijnym oraz kulturowe *sensu stricto*. Przybliżenie ich jest o tyle ważne, iż zakres aksjologiczny Europy, omawianej kultury Zachodu, owa jedność, pozostaje ściśle związany z tymi elementami, jest nimi motywowany, a także pozostaje niezmienny pod ich wpływem. Jak można wreszcie oczekiwać, o ile na kontynencie europejskim nie dojdzie do znaczących przemian demograficznych, w tym wyparcia jednej kultury przez inną, pozaeuropejską, te cztery faktory pozostaną wiodącymi czynnikami kształtowania się

---

<sup>11</sup> Tenże, *What we mean by the West*, „Western Civ in World Politics” Fall/1997, s. 513–524.

<sup>12</sup> Por. E. Avril, J.N. Neem, *Democracy, Participation and Contestation: Civil society, governance and the future of liberal democracy*, New York 2014; C.A. Bates, *Aristotle’s „best Regime”: Kingship, Democracy, and the Rule of Law*, Baton Rouge 2003.

ustroju Europy – nie tylko jako jednostki pod sztandarem organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska, ale także jako zbioru indywidualnych państw, które choć suwerenne i indywidualne, to są jednak spójne pod względem przejawianej kultury prawnej.

Dwa pierwsze czynniki to religie: judaizm oraz chrześcijaństwo, a dwa kolejne to kultura duchowa starożytnych Greków oraz Rzymian. Judaizm wprowadził koncepcję monoteizmu i osobowego Boga, co wciąż wyróżnia Europę i jej narody względem innych kontynentów. Istotnym elementem, który zaaplikował judaizm, a który nadal dominuje w Europie pomimo istnienia nurtów relatywistycznych, jest umiłowanie etyki wraz z nadaniem jej wymiaru normatywnego, radykalnie oddzielającego dobro od zła. Kolejna cecha to ochrona jednostki i ustanowienie jej naczelnego miejsca w społeczeństwie – w przeciwieństwie wszak do kultury Wschodu, w której obywatel jest zaledwie elementem społeczeństwa, jemu bezwzględnie poddanym, a jego dobro jest mniej ważne niż dobro ogółu. Jak pisze profesor filozofii Maciej Kociuba: „Niezależnie od tego, że geograficznie religia ta [judaizm] powstała poza Europą, to jej wpływ samodzielny i pośredni (poprzez chrześcijaństwo) jest nie do przecenienia. Nawet dziś w zlaicyzowanej (czy raczej indyferentnej religijnie) Europie zachodniej wpływ ten jest znaczący, a Biblia pozostaje wciąż księgą, która konstytuuje oblicze światopoglądowe kontynentu”<sup>13</sup>.

Chrześcijaństwo, jak wspomniano we wcześniejszym fragmencie niniejszego rozdziału, to nie tylko przykazania religijne *sensu stricto*, ale także jasne i klarowne wyznaczniki życia społecznego, w tym stosunków służbowych oraz rodzinnych. Dobitnymi przykładami, jakie wprowadziła ta religia, odróżniając wszak Europę od jej sąsiednich kontynentów, Azji i Afryki, są: zakaz wielożeństwa, kazirodztwa, niewolnictwa oraz nakazy edukacji społeczeństwa, akcje wychowawcze, opieka nad osobami pokrzywdzonymi, niepełnosprawnymi czy biednymi. To właśnie nadanie tymże grupom specjalnej rangi, ochrony

---

<sup>13</sup> M. Kociuba, *Tożsamość kulturowa cywilizacji europejskiej. O potrzebie aksjologicznej „metanoi”*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin” 2002, nr XXVII, s. 37–61.

*de iure* oraz *de facto* przez społeczeństwo i formalne struktury państwowe wskazuje na wyraźną realizację przykazań Jezusa Chrystusa.

Ustrojowa jedność Europy w ramach pluralizmu państw europejskich bierze wreszcie swój początek w kulturze antycznej. Mitologia, filozofia, sztuka, nauka oraz polityka (praktykowanie jej poprzez różne formy ustrojowe) to nie tylko symbole europejskości, ale realne odwołania w życiu codziennym Zachodu. Także kierunek, jaki przybrała Unia Europejska, z jej harmonizacją norm prawnych, wyrównywaniem gospodarczym oraz przenikaniem się rozwiązań polityczno-społecznych odnosi się bezpośrednio, a raczej ma swoje źródło w greckim modelu amfiktionii. Jak podaje Encyklopedia PWN: „amfiktionia” (gr. *amphiktýones* – żyjący wokół) to związek miast (plemion) opiekujących się jakimś miejscem kultowym, jak dla przykładu świątynia Apollina na Delos, której władze zajmowały się sprawami związanymi z funkcjonowaniem sanktuarium, jego finansami, organizacją igrzysk sportowych, a nierzadko świątynia pełniła także rolę polityczną, również poprzez funkcjonowanie wyroczni<sup>14</sup>.

Wspólny język (rodziny języków europejskich), wspólni wrogowie (spoza Europy), wspólne wierzenia oraz centralny układ społeczeństwa z podziałem na klasy społeczne (najpierw walczących, sędziów, zaopatrujących w pożywienie) przeważał, a niejako także i motywował sojusze i ścisłą integrację sąsiadujących ze sobą plemion, potem miast, a później państw w Europie. Konstatując, warto przytoczyć słowa cytowanego przez historyków, filozofów, socjologów, antropologów oraz prawników księdza profesora Władysława Piwowarskiego z jego słynnego artykułu pod tytułem *W kierunku niepodzielnej Europy*:

[...] judaizm wniósł surowe nakazy i zakazy moralne oraz ideę sprawiedliwości społecznej; Grecy – uniwersalną wartość prawdy, zrozumiałą dla wszystkich ludzi; Rzymianie – ideę prawa powszechnego, mającą znaczenie dla całej ludzkości; chrześcijaństwo – idee ludzkiego braterstwa oraz wiarę w jednego Boga miłującego i zbawiającego. Te cztery

<sup>14</sup> Tamże, za Cz. Bartnik, *Fenomen Europy*, Radom 2001.



wielkie dziedzictwa wzajemnie się przeplatały, a także wzbogaciły przez wkład innych ludów, np. Celtów, Germanów, Słowian. W wyniku tego procesu wytworzyła się kultura europejska, która stanowi pewną jedność, jednakże nie jedność homogeniczną, lecz pluralistyczną. Kulturę tę można określić jako jedność w różnorodności<sup>15</sup>.

Ciekawym z punktu widzenia komparatystyki wydaje się być zestawienie powyżej przywołanych słów z treścią preambuły do Paryskiej Karty Nowej Europy, dokumentu kończącego szczyt Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, pierwowzoru Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, z 1990 r.<sup>16</sup> Karta jest powszechnie uznawana za prawne zakończenie podziału Europy na Zachód i Wschód, a zatem przynależności zimnowojennej albo do zbioru państw kapitalistycznego Zachodu, albo sowieckiego czy będącego pod sowieckim wpływem Wschodu. Karta Paryska *de facto* nakreśliła nową wizję współpracy europejskiej, zapoczątkowała jej instytucjonalizację, choć *de iure* nie stanowiła podstawy do dalszego formowania się Wspólnot Europejskich czy późniejszej Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Preambuła nosi tytuł *Nowa era Demokracji, Pokoju oraz Jedności*<sup>18</sup>. Głowy państw europejskich stwierdzają w niej, iż nastąpił koniec ery konfrontacji oraz podziału w Europie, a od teraz relacje na starym kontynencie będą oparte na szacunku i współpracy. Dalej wymienione są wartości szczególnie ważne dla Europejczyków: demokracja oparta na prawach człowieka i fundamentalnej wolności, dobrobyt dzięki wolności gospodarczej oraz sprawiedliwości społecznej, a wreszcie bezpieczeństwo dla wszystkich narodów.

---

<sup>15</sup> W. Piwowarski, *W kierunku niepodzielnej Europy*, „Roczniki Teologiczne” 1993, nr 11(6), s. 56.

<sup>16</sup> Paryska Karta Nowej Europy podpisana w Paryżu dnia 21 listopada 1990 r.

<sup>17</sup> D.J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo europejskie w warunkach przemian globalizacyjnych*, Toruń 2011, s. 103.

<sup>18</sup> W oryginale: *A new era of Democracy, Peace and Unity*.

## Pluralizm konstytucyjny (ustrojowy)

Pluralizm, zgodnie z Encyklopedią PWN, odnosi się do pluralizmu politycznego, pojęcia funkcjonowania społeczeństw demokratycznych, jak również podejmowania decyzji politycznych podczas sprawowania władzy<sup>19</sup>. Stąd też można wywieść dwa znaczenia tego pojęcia, w ujęciu formalnym i materialnym. Pierwsze znaczenie związane jest z doktryną, szeregiem zasad i prawideł, wedle których tworzy się korzystne, a zatem efektywne warunki ustrojowe do ujawniania różnorodnych opinii, przekonań, idei *à propos* życia publicznego, tworzenia partii politycznych czy innych organizacji społecznych, jak fundacje czy stowarzyszenia. W efekcie powstaje sieć powiązanych, współzależnych grup interesów, co obserwujemy w Unii Europejskiej, tak przy podziale narodowym (27 unikatowych tworców państwowych), zawodowym (grupy rolników, rybaków, transportowców, etc. lobbujących za swoimi uprawnieniami), jak i aksjologicznym (socjaldemokraci, liberałowie, konserwatyści, etc.). Tu istotne jest porozumienie społeczne, o którym wszak mówili Arystoteles, Locke czy Monteskiusz.

Wreszcie pluralizm w ujęciu materialnym to konkretne zasady ujęte zwykle w postaci norm prawnych realizujących tę doktrynę. Pluralizm polityczny jest zatem zasadą ustrojową, która gwarantuje i chroni współistnienie partii politycznych o różnych poglądach. W demokratycznych państwach zasada ta jest zapisana w ustawie zasadniczej. Polska konstytucja reguluje tę kwestię w artykule 11(1). Stąd też należy wyciągnąć prawny wniosek, jakoby pluralizm ustrojowy sam w sobie był wartością konstytucyjną. Nie inaczej jest w przypadku UE, która wymienia zasadę pluralizmu, a dokładnie społeczeństwa opartego na pluralizmie, w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej, „swojej konstytucji”. Wszak pluralizm to cecha integralna Europy, narodów ją tworzących. Kolejny, trzeci artykuł Traktatu wskazuje w swoich celach oraz obszarach działania, iż „[Unia] Szanuje swoją bogatą różnorodność

---

<sup>19</sup> Pluralizm, Encyklopedia PWN: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/pluralizm;4009536.html> [dostęp: 3.08.2021].

kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy<sup>20</sup>. Stąd też państwa tworzące ówczesne Wspólnoty Europejskie, a potem i te do nich wstępujące, a także już do nowego tworu – Unii Europejskiej – miały za cel, ale i gwarancje, poszanowanie pluralizmu konstytucyjnego, aby krajowe społeczeństwa mogły swobodnie dążyć do rozwoju, przebiegającego jednak w sposób różnorodny, dopasowany do ich unikatowych cech.

Pluralizm konstytucyjny to koncepcja powstała w latach 80. XX wieku. Było to spowodowane wzrastającymi procesami integracji Wspólnot Europejskich, szukaniem punktów łączących i jednoczących tak różne względem siebie gospodarczo, politycznie i społecznie narody starej Unii. Pluralizm jako metoda wydaje się być idealnie pasującą cechą do organizacji międzynarodowych (*intergovernmental organizations*, IGO) jaką jest Unia Europejska, jako że wiąże się on z koniecznością uzgodnień, konsensusu, procesem negocjacji wielostronnych<sup>21</sup>. Dlatego też osiągnięcie porozumienia następuje między wzajemnie się szanującymi partnerami, wśród których nie ma, a przynajmniej z założenia nie powinno być, podmiotu czy podmiotów uporządkowanych hierarchicznie<sup>22</sup>. Pluralizm ustrojowy państw europejskich jest ich wyróżniającą się w skali całego globu cechą, gdyż pomimo różnic społecznych, historycznych czy kulturowych, narody Zachodu są chętne, by usiąść do stołu negocjacyjnego celem pogłębienia integracji.

Doktryna konstytucjonalizmu unijnego, zwana także unijnym pluralizmem konstytucyjnym, wskazuje na ścisłe i współzależne relacje między konstytucjami 27 państw członkowskich a traktatami stanowiącymi Unię, ową „konstytucją Europy”, jednak jedynie w znaczeniu ekonomicznym i politycznym<sup>23</sup>, ale już nie prawnym, co wypływa z istoty Unii jako IGO, a nie federacji państw, na co zwraca się uwagę

<sup>20</sup> Art. 3(3) Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>21</sup> Por. M. Avbelj, J. Komárek, „*Spaces of Normativity*” *Four Visions of Constitutional Pluralism – Symposium Transcript*, „*European Journal of Legal Studies*” 2008, nr 2(1), s. 325–370.

<sup>22</sup> P. Kirchof, *The Balance of Powers between National and European Institutions*, „*European Law Journal*” 2002, nr 5(3), s. 225–242.

<sup>23</sup> A. Nowak-Far, *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej*. *Aksjologia*, Warszawa 2010.

w treści rozdziałów niniejszej monografii. Jak podkreśla znany badacz prawa europejskiego, profesor Robert Grzeszczak z Uniwersytetu Warszawskiego: „Konstytucyjny pluralizm w Unii Europejskiej ma szerszy wymiar i odnosi się głównie do pluralizmu konstytucyjnych jurysdykcji i wielości konstytucyjnych źródeł zarówno proveniencji krajowej, jak i unijnej. Unia Europejska posiada wielopoziomową konstytucję, na którą składają się konstytucje państw członkowskich i uzupełniają ją *constitutional body* traktatów stanowiących i innych aktów, jak m.in. Karta praw podstawowych”<sup>24</sup>.

Pluralizm konstytucyjny państw europejskich, w tym samej Unii, jest zatem wielowymiarowy, przejawia się w wielu dziedzinach, jak choćby pluralizm jurysdykcyjny. Mowa tu, odnosząc się do konstytucyjnego orzekania sądów, o pluralizmie opierającym się na źródłach prawa, ustawach zasadniczych, będących zacychem całych systemów prawnych państw Europy, ale także mnogości interpretacyjnej, tak wewnętrznej, krajowej, jak i zewnętrznej, wykonywanej przez Unię poprzez swoje organy, na czele z Trybunałem Sprawiedliwości. Tutaj uwidacznia się kolejna odmiana unijnego pluralizmu ustrojowego – pluralizm instytucjonalny. Każde z państw posiada wszak prawo do formowania odmiennych struktur władzy państwowej, rządowej oraz samorządowej, władzy wykonawczej, ustawodawczej i sędowniczej. Tu z kolei widać tzw. pluralizm władzy, w którym owa władza jest sprawowana przez poszczególnych 27 państw w ramach swoich demokratycznych rządów oraz samorządów, ale jest to także władza unijna, wykonywana przez organy unijne. Oprócz jednak wyłączenie integracji na poziomie politycznym, do których bezpośrednio odnosi się pluralizm ustrojowy, nie sposób nie wskazać na procesy integracji społecznej, kulturowej. Wszak jest to właśnie powód, dla którego mówi się o pluralistycznym społeczeństwie Europy<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> R. Grzeszczak, *Wielość roszczeń do władzy konstytucyjnej – czyli o stosunku prawa UE do międzynarodowego porządku prawnego*, [w:] *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni*, red. L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatkiewicz, Rzeszów 2015, s. 113.

<sup>25</sup> N. MacCormick, *Institutions of Law*, Oxford 2007.

Przyczyn występujących odmienności ustrojowych państw europejskich jest wiele. Podobnie do omawianej w monografii zasady suwerenności państw należy upatrywać ich w zgoła różnym pochodzeniu, dziedzictwie oraz kulturze, w tym kulturze prawnej, jednostek tworzących kontynent europejski. Można zatem spojrzeć na owe przyczyny dwojako. Po pierwsze, każdy kraj, jednostka administracyjna, a następnie suwerenne i niepodległe państwo na arenie międzynarodowej, w tym w regionie Europy, kierowało się własnym interesem sprawowania władzy na określonym terytorium nad określoną populacją, najczęściej nad jednym narodem, co wiąże się z powstawaniem tzw. państw narodowych<sup>26</sup>. Wiązało, ale także wciąż wiąże się to z naturalnymi potrzebami, pozycją geopolityczną, możliwymi przeciwnikami oraz strategicznymi sojusznikami, demografią, poziomem rozwoju tak gospodarczego, jak i edukacyjnego czy obecnie – technologicznego. Odmienności ustrojowe są tu zatem motywowane potrzebami, interesem państw, które kierują się swoim dobrem oraz dobrem swoich obywateli, przyszłych wyborców władzy. Po drugie, zgodnie z zasadami funkcjonowania w ramach prawa międzynarodowego oraz stosownie do zasad przyjętych w stosunkach międzynarodowych ów pluralizm wynika z prawnej, a zatem zawartej w normach międzynarodowych, powielających przepisy ustaw krajowych, możliwości samostanowienia własnego państwa. Tworzenie państwa zawiera natomiast w sobie swobodę instytucjonalno-strukturalną. Wszak to suweren, a w demokratycznych państwach jest nim naród, wie najlepiej, co jest mu potrzebne, czego oczekuje od organów państwa wybranych przez siebie celem sprawowania w swoim imieniu władzy.

Standardy ustrojowe, całe katalogi aksjologicznych zasad i norm, wpisane w formie norm już w samych ustawach zasadniczych państw europejskich, są zatem efektem nie tylko określonych rozwiązań prawnych, ale właśnie produktem społeczno-historyczno-kulturowym. Zanim bowiem pojawiło się – czy precyzyjnej zostało uchwalone przez

---

<sup>26</sup> K. Chojnacka, *Państwo narodowe – przyszłość czy przeżytek?*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 210, s. 59–67; K. Jajecznik, *Narody w Europie – między bytem a idea*, „Społeczeństwo i Polityka” 2008, nr 3(16), s. 23–40.

państwa-sygnatariuszy traktatów – prawo Unii Europejskiej, narody Europy same tworzyły własne systemy prawne, bazując na swoim dziedzictwie cywilizacyjnym. Owo dziedzictwo Zachodu jest wszak oparte na wymienionych wcześniej czterech filarach: kulturze duchowej Greków i Rzymian, a także dwóch głównych religiach, na których zbudowano zasady moralne, społeczne i prawne w Europie – judaizm oraz chrześcijaństwo. To te fundamentalne elementy stworzyły współczesną Europę, jak i pojęcie Zachodu, a w tym standardy konstytucyjne państw Unii.

Może jednak powstać obawa o to, czy wzmożone procesy integracji europejskiej nie sprzeciwiałyby się idei pluralizmu ustrojowego państw członkowskich albo czy nie zastąpiłyby go sugerowaną jednością rozwiązań ustrojowych? W próbie odpowiedzi na to pytanie(a) warto odnieść się do przyczyn występujących odmienności ustrojowych państw europejskich. Wskazano tam na przyczyny realistyczne oraz prawne. Wszak przy teorii realizmu w stosunkach międzynarodowych, prezentowanej przez Tukidydesa, Hobbesa i Machiavellego, podkreśla się rolę państwa i jego potrzeb, wynikających z interesu narodowego będącego nadrzędnym celem, do jakiego nieprzerwanie dąży władza suwerennych państw<sup>27</sup>. Zatem to od państw, jako głównych aktorów relacji międzynarodowych, zależy kształt stosunków międzynarodowych, w tym rola i pozycja geopolityczna podmiotów wtórnych, owych niepaństwowych aktorów (*non-state actors*, NSA). Nie należy się więc spodziewać, aby wytężone procesy integracji na kontynencie europejskim pchały państwa w sytuację ograniczenia ich własnych, suwerennych kompetencji. Byłoby to właśnie mylne, niezgodne z prawem międzynarodowym założenie, jakoby podmioty pierwotne nie miały monopolu na kształtowanie norm prawnych. W ten sposób wskazuje się bezwzględnie na drugi aspekt przyczyn odmienności ustrojowych państw europejskich. Prawo unijne kształtowane jest przez państwa członkowskie poprzez prawo traktatowe – prawo pierwotne, ale także prawo pochodne, tworzone przez organy Unii Europejskiej. Jednak

---

<sup>27</sup> J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych: krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007.

wciąż wyłącznie od państw zależy, jak funkcjonuje organizacja, którą powołały do życia. Nie odwrotnie. Oznacza to także, iż w przypadku zagrożenia suwerenności państw mają one pełne prawo do zmian działania Unii celem ochrony własnej pozycji oraz swojego dobrego interesu.

## Zasada tożsamości konstytucyjnej

Pluralizm konstytucyjny zapewnia się poprzez poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Mówi o tym artykuł 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z drugim ustępem tego artykułu:

Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego<sup>28</sup>.

Tutaj uwydatnia się unikatowość Unii jako organizacji regionalnej, w której, aby utworzyć wspólną normę, potrzebna jest zgoda państw osiągnięta poprzez konsensus konstytucyjny<sup>29</sup>. Konsensus konstytucyjny widoczny jest, począwszy od wartości unijnych wymienionych w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej, poprzez jurysdykcję praw człowieka (nie tylko obywatela europejskiego, a zatem osoby posiadającej jedno z 27 obywatelstw państw członkowskich, ale także osoby spoza Unii czy tzw. bezpaństwowca) tak prezentowanych i chronionych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale również istotny dla rozwoju ochrony praw człowieka Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Strasburgu – organ Rady Europy, po zasady ogólne prawa UE (zasady tworzone przez sędziów, tzw. prawo sędziowskie). Konstatując,

---

<sup>28</sup> Art. 4(2) Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>29</sup> R. Grzeszczak, dz. cyt., s. 110.

należy mieć świadomość, iż postanowienia traktatowe mają ogromną wartość dla poszanowania pluralizmu ustrojowego, są jej gwarantem i promotorem poszanowania, przestrzegania i propagowania w Europie i poza nią.

Czasem jednak pojawia się pytanie o konstytucyjne limity dla procesów integracji europejskiej<sup>30</sup>. Jak daleko ów proces regionalizacji kontynentu europejskiego może zajść bez szkody dla jego twórców – suwerennych państw, aby wciąż utrzymały one swój monopol kształtowania norm regionalnych, a organizacja, jaką jest UE, pozostała podmiotem wtórnym, a nie „rządem federacji”, jak chcieliby niektórzy politycy czy naukowcy. Taka jednak wizja jest sprzeczna z polską perspektywą integracji europejskiej w jej konserwatywnym aspekcie, co należy podkreślić, będącym przecież kontrapunktem w dyskursie o integracji oraz przyszłości struktur Unii Europejskiej. Tutaj jednak nie tylko Polska stoi na straży własnej suwerenności oraz dbałości o własne interesy tak bilateralne, jak i multilateralne, na forach organizacji międzynarodowych, do których przynależy. Wszak w ostatnich latach, o czym jednak nie pisze się tak często i powszechnie, pojawił się, albo raczej wzmocił się, model kontroli krajowych trybunałów konstytucyjnych. To te sądy stoją na straży ochrony tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, tak w prawie krajowym, jak i europejskim. Właśnie możliwy konflikt porządków prawnych – unijnego z krajowym – wydaje się być kontrowersyjny, jednak tylko z punktu widzenia organów Unii. Wszak dla każdego państwa członkowskiego najwyższym źródłem prawa jest jego własna konstytucja. Nie bez powodu Wspólnoty Europejskie posługiwały się i osadziły jako zasady prawne takie zasady jak zasada pomocniczości czy proporcjonalności.

Tutaj dochodzimy do perspektywy dla rozwijania się pluralizmu ustrojowego państw członkowskich w warunkach przyspieszonej i pogłębionej integracji europejskiej. Nie należy bowiem traktować pluralizmu w Europie jako źródła jedynie konfliktów (potencjalnych

---

<sup>30</sup> Wskazuje na to m.in. M. Goldoni, *Constitutional Pluralism and the Question of the European Common Good*, „European Law Journal” 2012, nr 18(3), s. 385–406.



czy realnych, już zaistniałych). Owa różnorodność konstytucyjna stanowi jednak ładunek dodatni, coś tak unikatowego na skalę światową, iż rzeczą wysoce nierozsądną byłoby nieskorzystanie z całego ogromu dziedzictwa cywilizacyjnego 27 członków, a także tych państw, które aspirują do grona Unii. System europejski (kontynentalny, ale także uformowany przez każdy naród z osobna) zróżnicowany przez tradycję, historię, gospodarkę i kulturę posiada olbrzymi potencjał do integracji – integracji, ale nie unifikacji. Proces integracji europejskiej posiłkuje się „wrażliwością Europy”<sup>31</sup>, jak wskazuje profesor Anna Wyrozumska, specjalistka od prawa europejskiego. Pluralizm ustrojowy państw Europy to źródło bogatej debaty o przyszłości UE, podczas gdy mnogość tożsamości konstytucyjnych prowadzi do formowania się wspólnych zasad oraz wartości tożsamych dla wszystkich uczestników rozmów integracyjnych. Jednak owo ubogacanie różnorodnością następuje nie tylko do wewnątrz organizacji, ale także na zewnątrz, stanowiąc model rozwojowy regionu, prezentujący katalog wartości europejskich wspólnych dla kontynentu europejskiego, państw Zachodu.

## Zespół autorski monografii

Monografia jest wynikiem pracy międzynarodowego interdyscyplinarnego zespołu badaczy składającego się z 12 naukowców oraz praktyków prawa. Osoby pracujące w Polsce, Norwegii, Węgrzech, Ukrainie, Hiszpanii, Portugalii, Litwie, Francji i Włoszech dołożyły wszelkich starań, aby zaprezentować odbiorcom – tak praktykom prawa europejskiego, jak i politykom, dziennikarzom, ale także studentom oraz wykładowcom akademickim – analizę jedności Unii Europejskiej

---

<sup>31</sup> A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – problemy pluralizmu porządków prawnych*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 183.

w ramach jej charakterystycznej cechy – pluralizmu. Poszczególne rozdziały tej publikacji zostały napisane w sposób multidyscyplinarny przez autorów pochodzących z różnych państw Europy, w tym różnych kultur prawnych, pracujących w różnych instytucjach w ramach innych dziedzin nauki. Celem utworzenia zespołu badawczego z tak szerokiej grupy naukowców oraz praktyków, prezentujących inne spojrzenie zarówno pod względem dziedzin badawczych, jak i interesów państw, z których pochodzą bądź w których pracują, było ukazanie polskiemu czytelnikowi, iż konserwatywne wartości są istotne także w innych państwach Europy. Często bowiem w debacie publicznej, promowanych przekazach medialnych, a nawet na katedrach szkół wyższych dominuje liberalny pogląd na integrację europejską oraz wizję przyszłości struktur Unii Europejskiej. Zebrane prace autorów stanowią jednak przeciwagę dla tych liberalnych nurtów, niezgodnych z polską racją stanu. Rząd w Warszawie, podobnie jak część rządów europejskich, a nawet część wyborców na starym kontynencie, utożsamia się z polską perspektywą względem takich wartości jak pluralizm, odmienność kulturowa, polityczna i prawna w ramach jednej, zjednoczonej organizacji międzynarodowej, wciąż osadzając w centrum decyzyjnym państwo jako podmiot pierwotny stosunków międzynarodowych, a nie Unię jako podmiot wtórny. Wspólnym mianownikiem wszystkich dzieł, choć napisanych z użyciem innej metodologii różnych dziedzin badawczych, jest integracja europejska w jej konserwatywnym aspekcie, w ramach pluralizmu prawnego, politycznego i kulturowego. Monografia bowiem w swym założeniu ma być kontrapunktem w dyskursie o integracji starego kontynentu, ale także jego przyszłości, w którym głos decydujący powinien należeć do wszystkich, równych sobie i równoprawnych państw członkowskich, a nie grupy państw, czy nawet, jak to się postuluje od wielu lat, do federacyjnego rządu Unii, w której państwa suwerenne w swojej czystej postaci nie miałyby już racji bytu. Taka liberalna wizja stoi bowiem w sprzeczności z prezentowaną przez Polskę, polski rząd i przeważającą liczbę polskich obywateli chęcią utrzymania silnej Polski w silnej Europie. Dlatego też niniejsza książka jest twardym dowodem na to, iż taki punkt widzenia ma swoje poparcie w Europie, istnieją środowiska naukowe oraz społeczne, które

popierają polską rację stanu. Tym, co stanowi największe utrudnienie, jest znalezienie takich osób, ich integracja oraz upublicznienie myśli konserwatywnej z jej istotną w integracji europejskiej cechą jedności w pluralizmie. Autorzy monografii mają zatem nadzieję, iż przyczyni się ona do zapełnienia tej luki naukowej oraz będzie początkiem integracji naukowych i społecznych środowisk konserwatywnych na rzecz lepszej, tj. stabilnej, dostatniej i bezpiecznej Unii Europejskiej.

Problematyka ujęta w niniejszej monografii to jedność w pluralizmie w odniesieniu do mechanizmów integracji i współpracy w Unii Europejskiej, w wielu jej różnorodnych aspektach, takich jak: prawo, polityka i społeczeństwo. Jako że zagadnienie to jest w swej istocie bardzo szerokie, konieczne jest przyjrzenie się tej kwestii także wielosektorowo i właśnie wielodyscyplinarnie. Celowo zatem zostały wyselekcjonowane te oto rozdziały, prace autorów o ogromnym doświadczeniu i międzynarodowej karierze, cenionych nie tylko w swoich instytucjach, ale także poza ich granicami. Bo choć w pierwszym kontakcie z książką polskiemu czytelnikowi może się wydać, iż treść tychże prac jest nader szeroka, to w rzeczywistości stanowią one dobitne potwierdzenie polskiej racji stanu, jej konserwatywnych wartości, w różnorodnych domenach integracji europejskiej. Ową klamrą spinającą te rozdziały jest w rzeczy samej wspólne podejście do pluralizmu, do tożsamości ustrojowej wielu państw europejskich, wreszcie do prawa do samostanowienia zgodnego z własną, przez nikogo nienarzuconą wolą prawną, polityczną i społeczną. Stąd też niezwykle istotnie jest, iż zebrane teksty nie są jedynie analizami prawnymi przedstawionymi przez naukowców reprezentujących dziedzinę nauk prawnych, ale właśnie pochodzą od licznego grona badaczy, dla których równoważny jest pluralizm oraz jedność w teź różnorodności.

Autorzy odnoszą się do definicji tak prawnych, jak i pozaprawnych, jednak głęboko ugruntowanych w ich społecznościach, instytucjach oraz państwach. Skupiają się na tym, czym jest państwo, jakie są jego atrybuty, w czym przejawia się pluralizm, demokracja czy podejście do praw i obowiązków obywateli w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz jej instytucjach. Omawiane są mechanizmy prawne i polityczne, które służyć mają obywatelom, ale wielokrotnie nie spełniają

swoich zadań, właśnie przez odgórnie narzucane formy, jakże nieadekwatne do rozwiązań krajowych, tych najbliższych obywatelom.

Ważna jest świadomość, iż wartości Unii Europejskiej, te wymienione w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej są tożsame i jednakowo ważne dla wszystkich państw członkowskich. Godność człowieka oraz praworządność stanowią kanwę systemu ochrony praw człowieka w każdym z 27 systemów prawnych, a także tych państw, które aspirują do grona członków Unii. Jednakże wartości aksjologiczne są celowo niesprecyzowane, nie posiadają swoich definicji prawnych, aby mogły być interpretowane zgodnie z kulturą prawną. Jest to gwarancją najlepszego, tj. najbardziej efektywnego, dopasowania do potrzeb obywateli w różnych państwach, potrzeb tak politycznych, jak i społecznych czy ekonomicznych, różniących się na kontynencie europejskim. Prawnomiędzynarodowa zasada suwerenności całościowej i samowładnej wskazuje bowiem na konieczność poszanowania tożsamości konstytucyjnej niepodległych państw, będących wszak podmiotami pierwotnymi względem organizacji międzynarodowych. Stąd też tak ważne dla efektywnego procesu integracji europejskiej jest zrozumienie zasady, iż to państwa powołały IGO dla swoich narodowych potrzeb i interesów, a wszelkie próby odwrócenia tejże zależności, aby to organizacja narzucała funkcjonowanie suwerennym państwom są nie tylko niezgodne z prawem, ale i szkodliwe dla obu stron integracji.

Stanowisko Unii Europejskiej dotyczące ujednoczenia wszelkich regulacji prawnych w kwestiach społecznych, a także tych najbardziej intymnych, odnoszących się do pojęcia rodziny, związków, wychowania dzieci czy kształcenia nowych pokoleń, nie jest zgodne z zasadą pluralizmu, otwartości, tolerancji czy akceptacji oraz ochrony tożsamości ustrojowej państw członkowskich. Odgórne narzucanie przez instytucje europejskie procedur, terminów czy innych narzędzi w tak drażliwych, bo wpływających na przyjazne stosunki międzynarodowe, kwestiach odbywa się z pogwałceniem reguł konsensusu i dialogu, tak cenionego w pluralistycznej Europie. Należy również dostrzec groźbę politycznych i okołoprawnych, zamiast prawnych *sensu stricto* argumentów w debacie europejskiej. Jest to zdecydowanie szkodliwe dla

dalszych postępów integracji w Europie, o czym piszą autorzy niniejszej monografii, każdy w swojej dziedzinie oraz studium przypadku.

Konieczne jest zatem, jak wskazują autorzy książki, oparcie się wyłącznie na prawie europejskim, tj. prawie pierwotnym (traktatowym) oraz wtórnym (wywodzącym się z prac organów Unii), zamiast subiektywnym, ocennym w opiniach części państw członkowskich, co nie tylko rzutuje na dobre relacje, wzajemne zaufanie wśród 27 członków, ale również utrudnia, a być może także i uniemożliwia dalszą integrację ekonomiczną w przypadku narzucania unifikacji rozwiązań niedopasowanych do potrzeb ani systemów ustrojowych tak różnorodnych względem siebie państw.

Kończąc rozważania o jedności w pluralizmie, nie wolno zapominać o istotnych katalogach aksjologicznych narodów europejskich, gdzie religia – chrześcijaństwo – jest kanwą tożsamości Europy, ale także nieodłącznym jej elementem również obecnie, w XXI wieku. Dziedzictwo prawne Unii Europejskiej oraz Rady Europy osadzone jest bowiem w poszanowaniu pluralizmu religijnego w tak skrupulatnych kwestiach jak edukacja, wychowanie oraz socjalizacja. Procesy te muszą być zaś oparte na niezmiennych, trwałych fundamentach, w których wyznaczniki religijne służą człowiekowi jako drogowskaz, coś, na czym można się oprzeć w swoich wyborach moralnych, w życiu prywatnym i publicznym. Wszak współistnienie różnych grup interesu i sił w zachodniej pluralistycznej demokracji musi funkcjonować na określonych fundamentach, w tym zasadzie społecznego konsensusu.

## Zakończenie

Dążenie do zjednoczenia regionalnego na poziomie społecznym, kulturowym, a także formalnym poprzez uprawianie polityki, sprawowanie władzy, wprowadzanie wspólnych, spójnych i zharmonizowanych, norm nie jest inicjatywą nową, właściwą jedynie dla kontynentu europejskiego. Wynika ono z podstawowej ludzkiej chęci do przynależności,

do bycia zaakceptowanym, do zapewnienia sobie danego stopnia bezpieczeństwa, swobody oraz egzystencji w sprzyjającym, a przynajmniej neutralnym, niewrogim środowisku. Stąd integracja sąsiednich narodów daje realny wpływ na rozwój oraz bezpieczeństwo państw. Wszak cechy wspólne, takie jak język, historia, naturalne przeciwności związane ze strukturą terenu, klimatem, a także demografią, aksjologią, a skończywszy na wyznawanej i odzwierciedlonej w prawie stanowionym kulturze prawnej, motywują państwa do integracji na poziomie lokalnym, regionalnym, a nie globalnym. Można więc stwierdzić, iż odpowiedzią na nie zawsze sprawiedliwy podział dóbr oraz jakże zróżnicowane globalnie potrzeby państw z oddalonych od siebie kontynentów jest szukanie naturalnych sojuszy we własnym regionie. Dlatego też fenomen regionalizacji ma o wiele więcej zwolenników niż globalizacja. Na kontynencie europejskim regionalizm osiągnął najwyższy na świecie stopień integracji poprzez prawo europejskie. Tworzone jest ono przez najbardziej sformalizowaną instytucję regionalną na świecie w postaci międzynarodowej organizacji międzyrządowej, jaką jest Unia Europejska.

Dziedzictwo Zachodu oparte jest na czterech filarach: kulturze duchowej Greków i Rzymian, a także dwóch głównych religiach, na których zbudowano zasady moralne, społeczne i prawne w Europie, a zatem judaizmie oraz chrześcijaństwie. To te fundamentalne elementy ukonstytuowały współczesną Europę, jak również pojęcie Zachodu, w tym standardy konstytucyjne państw Unii. Co należy podkreślić, to fakt, iż jedność państw we współpracy europejskiej od zawsze miała swoje korzenie w bezpośrednim nawiązaniu do wartości duchowych. Obecnie, w trzeciej dekadzie XXI wieku obserwuje się ruchy nie tylko odchodzące od korzeni Europy, ale także dyskredytujące jej dziedzictwo bądź też celowo zaniedbujące potrzebę uwzględniania elementów chrześcijańskich w stanowionych normach prawa, programach kształcenia czy programach społeczno-gospodarczych<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> J. Budniak, *Jedność Europy wspólne dziedzictwo kulturowe i religijne*, „Studia Etnologiczne i Antropologiczne” 1999, nr 3, s. 317–324.

Dlatego też tak istotne jest podkreślanie zakresu wartości, jakie są ważne i stale obowiązujące dla państw europejskich wraz z ich narodami w ramach kultury Zachodu. Ten właśnie zakres aksjologiczny czyni Europę unikatową, ale także rzutuje na jedność starego kontynentu. Ma to bowiem niebagatelne znaczenie w procesie budowania więzi, już nie tylko na poziomie kulturowym, ale i formalnym, podczas procesów integracyjnych, czyli tworzenia struktur międzypaństwowych oraz harmonizacji prawa. Europejskie narody szczytą się swoją jednością opartą na wspólnych zasadach równie ważnych dla każdego z nich. Są to demokracja, praworządność, równość wobec prawa, tolerancja, wolność, pluralizm oraz liberalna gospodarka panujące w społeczeństwie otwartym<sup>33</sup>. Te oto wartości wraz z umieszczeniem ich na szczycie hierarchii także w przestrzeni prawnej, w konstytucjach, w ich tożsamości konstytucyjnej, odróżnia, Zachód (kontynent europejski) od Wschodu, będąc także gwarantem jedności i ścisłej, przyjacielskiej współpracy na starym kontynencie.

---

<sup>33</sup> M. Kociuba, dz. cyt., s. 37–61.





László Knapp

## Pluralizm i demokracja bezpośrednia na poziomie UE: europejska inicjatywa obywatelska po dekadzie

Pluralizm stał się podstawową wartością w krajach zachodnich i zasadą przewodnią demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, pozwalającą członkom wspólnoty politycznej na wyrażanie swoich poglądów na wspólne sprawy. Po kilkudziesięcioletnim rozwoju tej pierwszej Traktat z Lizbony wprowadził w ramy konstytucyjne UE europejską inicjatywę obywatelską (zwaną dalej: EIO), której celem jest „zmniejszenie dystansu” między obywatelami Unii a jej instytucjami. Jednak z różnych powodów EIO nie spełniła oczekiwań swoich twórców. Autor artykułu analizuje dotychczasowe funkcjonowanie tego mechanizmu ze szczególnym uwzględnieniem trudności, z jakimi borykało się wiele inicjatyw, pozycję EIO w systemie konstytucyjnym UE oraz to, w jaki sposób pluralizm jako zasada interpretacji może pomóc w uczynieniu EIO bardziej skutecznym mechanizmem.

### Ewolucja i charakter

Integracja europejska miała charakter gospodarczy, ale rozszerzająca się działalność Wspólnoty ujawniła słabą rolę obywateli państw członkowskich w podejmowaniu decyzji. Aby zaradzić temu „deficytowi demokracji”, pierwszym ważnym krokiem było wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego w 1979 r., a następnie rozpoczęło się stałe umacnianie ich pozycji. Traktat z Maastricht

z 1992 r. nie tylko ustanowił Unię Europejską, jako nową organizację o celach politycznych i publicznoprawnych, ale także przejął wyżej wymienioną koncepcję, wprowadzając obywatelstwo Unii jako nowy status z listą praw niezależnionych od działalności gospodarczej. Proces reformy traktatowej w nowym tysiącleciu również koncentrował się na uczynieniu UE bardziej demokratyczną, co zaowocowało symbolicznymi zapisami i nowymi mechanizmami. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 2004 r. wyraźnie zawierał tytuł dotyczący życia demokratycznego Unii, który obejmował zasady demokracji przedstawicielskiej i partycypacyjnej. Zgodnie z tym ostatnim art. I-47 (1)–(3) przewidywał wymianę poglądów, dialog i konsultacje dotyczące działań Unii, podczas gdy ust. 4 miał na celu wprowadzenie nowego, niewidzianego mechanizmu – EIO. Nieśmiałe rozwiązanie, polegające na nienazywaniu jej działaniem demokracji bezpośredniej, a wymienieniu jej z innymi procedurami, nie tylko uznaje demokrację przedstawicielską za typ pierwotny, ale także podkreśla ograniczony charakter EIO. Po upadku Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy elementy „federalne” zostały usunięte z tekstu, dlatego traktat lizboński z 2007 r. nie zawiera już takich określeń jak życie demokratyczne Unii czy demokracja partycypacyjna. W obecnym Traktacie o Unii Europejskiej (zwanym dalej: TUE) tytuł II brzmi po prostu: *Postanowienia o zasadach demokratycznych* i obejmuje środki dotyczące obu rodzajów demokracji, które wcześniej zostały określone jako odrębne zasady.

Podstawowe zasady EIO są identyczne z brzmieniem art. I-47 (4) Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Obecny art. 11(4) TUE stanowi, że:

[O]bywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem

obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii<sup>1</sup>.

Przy pierwszym czytaniu ustęp ten rzeczywiście zawiera elementy mechanizmu demokracji bezpośredniej, ponieważ zakłada inicjatywę pochodzącą bezpośrednio od obywateli i może zakończyć się aktem prawnym. Istnieją jednak istotne różnice między EIO a bardziej klasycznymi narzędziami demokracji bezpośredniej, tj. referendum i inicjatywami ludowymi znanymi w źródłach konstytucyjnych wielu państw, w tym także państw członkowskich UE<sup>2</sup>. Podczas gdy referendum może zobowiązać parlament krajowy do przyjęcia ustawy o określonej treści, inicjatywa ludowa polega na umieszczeniu określonej kwestii w porządku obrad ustawodawcy. EIO jest w każdym razie bardziej podobna do tej ostatniej, jednak o ile inicjatywa powszechna jest bezpośrednio związana z prawodawcą, o tyle nie jest ona cechą mechanizmu UE. EIO łączy zaangażowanych obywateli jedynie z Komisją Europejską, a nie z prawodawcami unijnymi. Istnieje jednak pośredni związek z Parlamentem i Radą, ponieważ traktaty określają główną rolę Komisji jako „wspieranie ogólnych interesów Unii i podejmowanie w tym celu odpowiednich inicjatyw”<sup>3</sup>. W związku z tym EIO stanowi „inicjatywę mającą na celu inicjację”, w ramach której drugi wniosek zostanie przesłany przez samą Komisję zasadniczo do wyżej wymienionych instytucji.

Jednakże z brzmienia art. 11(4) TUE wynika, że działanie Komisji nie jest automatycznym wynikiem procedury. Przede wszystkim nie nakłada na tę instytucję obowiązku zainicjowania aktu prawnego, ma więc ona szeroki zakres swobody w podejmowaniu decyzji w tym zakresie. Ponadto przepis ten określa również filtry prawne dotyczące

---

<sup>1</sup> Warto zauważyć, że wszystkie wersje językowe TUE nazywają „nie mniej niż milion obywateli” „obywatelami Unii”, z wyjątkiem tekstów w języku chorwackim, angielskim i estońskim.

<sup>2</sup> E. Longo, *The European Citizens' Initiative: too much democracy for EU policy?*, „German Law Journal” 2019, s.190–191.

<sup>3</sup> Artykuł 11 (4) TUE.

ustalania ewentualnego wniosku<sup>4</sup>. Zgodnie z tym przepisem Komisja może działać jedynie „w ramach swoich uprawnień [...] w celu wykonania Traktatów”. Z jednej strony kryteria te odnoszą się do ogólnego systemu kompetencji UE i wyznaczają zakres działań Komisji, które nie mogą naruszać uprawnień państw członkowskich. Z drugiej strony te dwa elementy podkreślają złożoną pozycję Komisji w strukturze instytucjonalnej Unii, co oznacza, że posiada ona różne narzędzia w różnych obszarach polityki lub nie posiada ich wcale w przypadku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Polityki Bezpieczeństwa. W związku z tym EIO została stworzona jako mechanizm hybrydowy, obejmujący elementy demokracji bezpośredniej, ale zachowujący ostateczny głos Komisji przy podejmowaniu decyzji w sprawie inicjatywy<sup>5</sup>.

Ten sam artykuł określa, że tożsame procedury i warunki powinny zostać określone zgodnie z art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej: TFUE), który upoważnia do tego Parlament i Radę. Po konsultacjach rozpoczętych przez Komisję<sup>6</sup> instytucje przyjęły rozporządzenie 211/2011 w sprawie kwestii merytorycznych i proceduralnych Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej<sup>7</sup>. Rozporządzenie powierza Komisji ogólną rolę, obejmującą obydwie kluczowe części procedury<sup>8</sup>. Na „etapie dopuszczalności” decyduje ona, czy inicjatywa ma zostać zarejestrowana, czy nie. W przypadku pozytywnej odpowiedzi i zebrania co najmniej miliona podpisów na „etapie działań następczych” Komisja rozważa przedstawienie Parlamentowi i Radzie wniosku legislacyjnego<sup>9</sup>. Te szerokie funkcje są związane z ogólną rolą

---

<sup>4</sup> N. Athanasiadou, *The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2019, nr 2, s. 252–253.

<sup>5</sup> E. Longo, dz. cyt., s.190.

<sup>6</sup> Zielona księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2009) 622 wersja ostateczna, Bruksela, 11.11.2009.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Dz.U. L 65 z 11.3.2011, s. 1–22.

<sup>8</sup> N. Vogiatzis, *Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process*, „European Law Journal” 2017, s. 251.

<sup>9</sup> Tamże.

Komisji dotyczącą stosowania traktatów i dają jej pole do działania, zwłaszcza w przypadku drugiego etapu.

Etap dopuszczalności zależy w mniejszym stopniu od uznania instytucji, natomiast kryteria rejestracji inicjatywy są określone w rozporządzeniu. Tekst określa jeden pozytywny element proceduralny i trzy negatywne elementy materialne<sup>10</sup>. Pierwszy warunek dotyczy organizatorów EIO, którzy zalecają utworzenie komitetu obywatelskiego składającego się z co najmniej siedmiu osób z różnych państw członkowskich. W przypadku elementów materialnych przyjęto inne podejście, ponieważ określają one jedynie sytuacje, w których należy odmówić rejestracji EIO. Pierwszym z nich jest dwupoziomowe kryterium określające, czy proponowana inicjatywa może „w sposób oczywisty wykraczać poza ramy uprawnień Komisji do przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu wprowadzenia w życie Traktatów”. Podobnie jak art. 11(4) TUE mówi, że EIO powinna pozostać w granicach zarówno istniejących ram traktatowych, jak i kompetencji Komisji. Ponadto EIO nie powinna być także w sposób oczywisty „nadużyciem, niepoważna lub dokuczliwa” ani „sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 TUE”. Ponieważ określenie „nie w sposób oczywisty” jest obecne we wszystkich kryteriach pozytywnych, pozwala ono przypuszczać, że ramy można rozciągać, a nawet do pewnego stopnia przekraczać, ale istota proponowanej inicjatywy powinna mieścić się w zakresie kompetencji Traktatu i Komisji.

Rozporządzenie 211/2011 wyznaczyło maksymalnie dwanaście miesięcy na zebranie niezbędnych podpisów, licząc od daty rejestracji. W przeciwieństwie do pierwotnego wniosku Komisji w rozporządzeniu określono nie jedną trzecią, lecz jedną czwartą państw członkowskich, z których powinni pochodzić sygnatariusze. Określiła ona również minimalne liczby w przypadku, gdy każde państwo członkowskie pomnoży liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego przez 750. Po osiągnięciu miliona deklaracji poparcia państwa członkowskie weryfikują je i wydają stosowne zaświadczenia. Po przedłożeniu inicjatywy Komisji następuje wysłuchanie publiczne, które powinno odbyć

---

<sup>10</sup> N. Athanasiadou, dz. cyt., s. 254.

się w Parlamencie Europejskim, w razie potrzeby z udziałem innych instytucji. Procedura kończy się komunikatem Komisji, w którym stwierdza ona, czy podejmuje dalsze działania.

## Doświadczenia i reforma

Rozporządzenie 211/2011 weszło w życie 1 kwietnia 2012 r., stanowiąc tym samym początek funkcjonowania EIO. Pierwszą inicjatywą była *Fraternité 2020* mająca na celu zwiększenie budżetu UE na programy wymiany, takie jak Erasmus czy Wolontariat Europejski. Symbolicznie rejestracja odbyła się w Dniu Europy, tj. 9 maja 2012 r. Udało się jednak zebrać zaledwie 71 057 podpisów, przez co pierwsza inicjatywa zakończyła się niepowodzeniem<sup>11</sup>. Do początku czerwca 2021 r. Komisja otrzymała 104 wnioski o rejestrację, z czego zarejestrowano 78 inicjatyw, ale tylko 6 z nich osiągnęło próg miliona podpisów, a spośród nich 5 otrzymało do tej pory odpowiedź Komisji. W przypadku 35 EIO organizatorom nie udało się zebrać wymaganej liczby podpisów, a 19 zostało wycofanych<sup>12</sup>. Dane te ujawniają dwa istotne filtry. Pierwszy z nich dotyczy etapu dopuszczalności i pokazuje, że Komisja odmówiła rejestracji około jednej czwartej zgłoszonych dotychczas inicjatyw. Tak wysoki wskaźnik sugeruje dość restrykcyjną interpretację kryteriów określonych w Rozporządzeniu, w rzeczywistości dotyczyło to głównie uznawania proponowanych inicjatyw za wykraczające poza zakres jego uprawnień<sup>13</sup>. Drugi filtr jest raczej rzeczowy i pokazuje, jak trudno jest zebrać milion podpisów. Pierwotnym założeniem EIO

---

<sup>11</sup> S. Curbelo Betancort, *European Citizens Initiatives – One Year of Challenges*, European Public Affairs.eu, 1.11.2013: <http://www.europeanpublicaffairs.eu/european-citizens-initiatives-one-year-of-challenges/> [dostęp: 21.05.2021].

<sup>12</sup> European citizen's initiative, [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/_en). [dostęp: 21.05.2021].

<sup>13</sup> A.M. Romito, *European Citizens' Initiative: New Rules, New Trend?*, „Law Review”, specjalne wydanie – grudzień 2019, s. 60.

było zmobilizowanie szerszej grupy ludności i stworzenie nowych sieci transgranicznych, ale jak pokazują przypadki zakończone sukcesem, już zinstytucjonalizowane społeczeństwo obywatelskie znacznie łatwiej zyskuje rozgłos<sup>14</sup>. Pozostaje pytanie, czy istnieje „trzeci filtr” w postaci odpowiedzi Komisji, tj. jak wygląda gotowość instytucji do podjęcia jakichkolwiek działań. Inicjatywy, które spotkały się z odzewem, można podzielić na kategorie w zależności od charakteru odpowiedzi.

Komisja Europejska udzieliła pozytywnych odpowiedzi, proponując akty prawne w sprawach *Right2Water* i *Ban glyphosate*. Jako jedna z pierwszych inicjatyw *Right2Water* miała na celu uznanie wody i urzędów sanitarnych za prawa człowieka, a dzięki ewentualnej legislacji unijnej organizatorzy chcieli zmusić państwa członkowskie do zapewnienia wszystkim obywatelom wody pitnej i urzędów sanitarnych. Rejestracja odbyła się dzień po rejestracji *Fraternité 2020*, a ostatecznie zebrano prawie 1,7 mln podpisów. W swojej odpowiedzi na etapie działań następczych Komisja sporządziła listę wniosków, w tym dotyczących działań legislacyjnych mających na celu zmianę dyrektywy w sprawie wody pitnej oraz przyjęcie nowego rozporządzenia w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody. Celem inicjatywy *Ban glyphosate* poza tym, co sugeruje jej nazwa (Zakaz stosowania glifosatu), była reforma procedury zatwierdzania pestycydów i przyjęcie celów w zakresie ograniczenia ich stosowania. Komisja uznała, że nie ma podstaw naukowych do wprowadzenia zakazu stosowania herbicydów na bazie glifosatu, ale aby wesprzeć realizację tego ostatniego celu, zmieniła rozporządzenie w sprawie ogólnego prawa żywnościowego, przyjęła dyrektywę w sprawie zharmonizowanych wskaźników ryzyka i dokonała przeglądu wdrażania dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów.

Mniej produktywny był etap działań następczych w przypadku *Stop Vivisection* (Stop wiwisekcji). Inicjatywa ta zakwestionowała istniejące ramy UE dotyczące doświadczeń na zwierzętach, dążąc do zastąpienia ich wykorzystaniem odpowiednich danych z badań biomedycznych i toksykologicznych. W odpowiedzi Komisja zgodziła się z ogólnymi

---

<sup>14</sup> E. Longo, dz. cyt., s.189–190.

celami organizatorów, jednak uznała, że dyrektywa w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych jest właściwym aktem prawnym do osiągnięcia tych celów<sup>15</sup>. Dodatkowo instytucja obiecała, że przyczyni się do rozwoju metod bez udziału zwierząt w badaniach i testach, w tym celu rok później zorganizowano konferencję naukową. Sprawa ta była istotna nie tylko ze względu na „miękką” odpowiedź Komisji, ale również z powodu skargi organizatorów złożonej do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>16</sup>. Rzecznik odrzucił jednak ich skargę na niewłaściwe administrowanie i stwierdził, że odpowiedź nie była niespójna, lecz została sformułowana „w sposób jasny, zrozumiały i szczegółowy”.

Nie zaproponowano żadnych działań Komisji w odpowiedzi na wnioski *One of Us* i *Minority SafePack*. Celem organizatorów *One of Us* było wprowadzenie zakazu i zaprzestanie finansowania działań zakładających niszczenie ludzkich embrionów. Był to wczesny przykład tych europejskich inicjatyw obywatelskich, które dążyły do nadania nowego kierunku polityce UE<sup>17</sup>, a komunikat Komisji był raczej powściągliwy. W odpowiedzi wyraźnie zaprzeczono, by proponowano prawodawstwo, ale odniesiono się do ram finansowania uzgodnionych niedawno przez państwa członkowskie i Parlament Europejski jako nowego narzędzia polityki UE i do odpowiednich informacji zwrotnych. Działanie to wydaje się być przejawem tak zwanej nowej międzyrządowości, która odsuwa na dalszy plan klasyczną metodę wspólnotową<sup>18</sup>. Organizatorzy zaskarżyli odpowiedź, wydaną w formie komunikatu, do sądu powszechnego. Odrzucił on zarzut Komisji dotyczący niedopuszczalności ze względu na uznanie skutków prawnych komunikatu dla interesów skarżących „poprzez spowodowanie wyraźnej zmiany ich sytuacji prawnej”<sup>19</sup>. Sąd podkreślił jednak szeroką swobodę decyzyjną

<sup>15</sup> N. Vogiatzis, dz. cyt., s. 261.

<sup>16</sup> E. Longo, dz. cyt., s. 197.

<sup>17</sup> J. Organ, *Decommissioning Direct Democracy?: A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals*, „European Constitutional Law Review” 2014, s. 430.

<sup>18</sup> N. Vogiatzis, dz. cyt., s. 254–255.

<sup>19</sup> Wyrok z dnia 23 kwietnia 2018 r., *One of Us* i inni przeciwko Komisji Europejskiej, T-561/14, EU:T:2018:210, par. 77.



Komisji w zakresie jej uprawnień do inicjowania prawodawstwa, która ma zastosowanie również w przypadku EIO w odniesieniu do tego, czy należy podjąć działania w późniejszym czasie<sup>20</sup>. Z tych względów Sąd przewidział jedynie „ograniczoną kontrolę”, ale doszedł do wniosku, że odpowiedź Komisji nie była obarczona oczywistym błędem w ocenie<sup>21</sup>. Organizatorzy odwołali się od tego wyroku do Trybunału Sprawiedliwości, ale ten oddalił ich skargę, potwierdzając fakultatywny charakter działania Komisji po przeprowadzeniu kontroli EIO<sup>22</sup>.

Program *Minority SafePack* napotykał opór na wielu poziomach procedury. Celem inicjatywy, wspieranej przez Federalną Unię Europejskich Grup Narodowościowych, była poprawa ochrony osób należących do mniejszości narodowych lub językowych oraz wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej Unii. Seria wniosków dotyczyła większej liczby obszarów polityki i obejmowała szeroki zakres planowanych środków, np. przegląd dyrektyw w sprawie równego traktowania lub utworzenie centrum ds. różnorodności językowej. Nie przeszła ona jednak testu dopuszczalności, ponieważ niektóre z wyżej wymienionych elementów wchodziły w zakres kompetencji Komisji, a inne nie, czyniąc ją „częściowo dopuszczalną”, co nie było określone w rozporządzeniu 211/2011<sup>23</sup>. Organizatorzy wnieśli o anulowanie odpowiedzi do sądu powszechnego, który podkreślił, że decyzja „w sposób oczywisty nie zawiera wystarczających elementów”, aby organizatorzy mogli

<sup>20</sup> Tamże, par. 169.

<sup>21</sup> Tamże, par. 170, 182. Puppinck G., *One of us vs the European Commission: The General Court of the EU gave its decision* (2018), European Centre for Law & Justice: <https://eclj.org/abortion/eu/affaire--un-de-nous-contre-commission-europenne---le-tribunal-de-lunion-europenne-a-rendu-son-jugement> [dostęp: 28.05.2021].

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in. przeciwko Komisji Europejskiej, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, par. 57. J. Hiry, *The European Citizens' Initiative: no real right of initiative but at least more significant than a petition to the Parliament?*, European Law Blog, 5.2.2020: <https://europeanlawblog.eu/2020/02/05/the-european-citizens-initiative-no-real-right-of-initiative-but-at-least-more-significant-than-a-petition-to-the-parliament/> [dostęp: 28.05.2021].

<sup>23</sup> J. Organ, dz. cyt., s. 432.

zrozumieć powody odmowy i odpowiednio zareagować<sup>24</sup>. Komisja zarejestrowała więc EIO, a następnie organizatorzy zebrali ponad milion podpisów. Pandemia COVID-19 spowodowała opóźnienie dotyczące wysłuchania publicznego przed Parlamentem Europejskim, a Komisja opublikowała swoją odpowiedź w styczniu 2021 r. W komunikacie przeanalizowano wszystkie elementy *Minority SafePack* i odmówiono zaproponowania jakiegokolwiek aktu prawnego, uznając, że istnieje szeroki wachlarz środków promujących cele tej europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Organizatorzy wnieśli do sądu powszechnego wniosek o unieważnienie tej decyzji, podnosząc, że Komisja nie określiła prawidłowo uzasadnienia i popełniła oczywisty błąd w ocenie, odmawiając przedstawienia projektu aktu prawnego<sup>25</sup>.

Jak pokazują kolejne etapy w wyżej wymienionych przypadkach, skuteczne zebranie co najmniej miliona podpisów nie oznacza automatycznie, że Komisja podejmie działania, których oczekiwali organizatorzy inicjatywy. Wydaje się, że istnieje rozróżnienie między EIO związanymi z już istniejącymi obszarami polityki, które kwestionują ramy takich obszarów, oraz tymi, w których nie ustanowiono jeszcze polityki UE<sup>26</sup>. W tych pierwszych kategoriach Komisja nie tylko z łatwością rejestruje inicjatywę, ale także odpowiednio określa swój wniosek. W tych ostatnich przypadkach pojawiły się jednak inne rodzaje rozwiązań. Chociaż ani *One of Us*, ani *Minority SafePack* nie zaowocowały wnioskami legislacyjnymi, *One of Us* mogło doprowadzić do stworzenia nowej polityki UE, jednak nie przez Komisję, lecz na podstawie decyzji państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego. Do tej pory nie opracowano takiego programu w przypadku *Minority SafePack*, chociaż zarówno w TUE, jak i w Karcie praw podstawowych UE uznaje się prawa osób należących do mniejszości<sup>27</sup>. Niezależnie

<sup>24</sup> Wyrok z dnia 3 lutego 2017 r., *Minority SafePack — milion podpisów za różnorodnością w Europie przeciwko Komisji*, T-646/13, EU:T:2017:59, par. 33.

<sup>25</sup> *Minority SafePack — milion podpisów za różnorodnością w Europie przeciwko Komisji*, T-158/21.

<sup>26</sup> J. Organ, dz. cyt. s. 428–430.

<sup>27</sup> Artykuł 2 TUE: „Unia opiera się na wartościach [...] poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”. Artykuł 21 (1) CFR:

od charakteru odpowiedzi wszystkie pięć EIO, na które udzielono odpowiedzi, wskazują na szeroki zakres swobody, jaką dysponuje Komisja w trakcie całej procedury, w szczególności przy podejmowaniu decyzji o tym, czy wystąpić z wnioskiem legislacyjnym, czy też nie. Ogólnie rzecz biorąc, rola ta jest silnie związana z ponadnarodowym charakterem Komisji i głęboko zakorzeniona w strukturze instytucjonalnej UE. Artykuł 17 TUE stanowi konstytucyjną gwarancję dla tego stanowiska i wymienia wspieranie interesu ogólnego Unii jako zasadę przewodnią<sup>28</sup>. Dlatego też postawa Komisji jest zrozumiała z punktu widzenia prawa UE, ale jej decyzja o nieprzedstawianiu wniosków legislacyjnych może wywołać fałszywe oczekiwania<sup>29</sup>, zwłaszcza w przypadkach, gdy zebrano milion podpisów. Ze względu na wiele bezproduktywnych rezultatów EIO nie spełniła wysokich oczekiwań, według których miałyby stać się potężnym narzędziem angażującym pomysły obywateli, a w literaturze naukowej zwykle uważa się ją za „bardzo słaby i nieprzekonujący instrument partycypacyjny”<sup>30</sup>.

Doświadczenia pierwszych lat pokazały, że do braku sukcesu przyczyniło się nie tylko restrykcyjne podejście Komisji, ale także niedociągnięcia w prawie wtórnym<sup>31</sup>. Reforma rozporządzenia 211/2011 rozpoczęła się z inicjatywy Parlamentu Europejskiego w 2015 r., a Komisja przyjęła swój wniosek w dniu 13 września 2017 r.<sup>32</sup>, symbolicznym dniu, w którym jej przewodniczący wygłosił orędzie o stanie Unii<sup>33</sup>. W dokumencie tym uznano w sposób dorozumiany mniej przystępny i uciążliwy charakter starego systemu i chciano przekształcić

---

„Zakazana jest wszelka dyskryminacja oparta na jakiegokolwiek podstawie, takiej jak [...] przynależność do mniejszości narodowej [...]”.

<sup>28</sup> N. Vogiatzis, dz. cyt., s. 266.

<sup>29</sup> N. Athanasiadou, dz. cyt., s. 264.

<sup>30</sup> E. Longo, dz. cyt., s. 197.

<sup>31</sup> B. Tárnok, *Az európai polgári kezdeményezés működési nehézségei és az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet felülvizsgálata* [The European citizens' initiative's functional difficulties and the revision of the regulation on European citizens' initiative], „Iustum Aequum Salutare” 2020, nr 2, s. 150.

<sup>32</sup> Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, COM(2017) 482 final, Bruksela, 13.9.2017.

<sup>33</sup> N. Athanasiadou, dz. cyt., s. 266.

procedurę, aby stała się prostsza, bardziej przyjazna dla użytkownika i proporcjonalna do charakteru instrumentu<sup>34</sup>.

Dla wyżej wymienionych celów Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie 2019/788<sup>35</sup>, które obowiązuje od 1 stycznia 2020 r. Aby uczynić EIO bardziej dostępną i zrozumiałą, zalecono stworzenie internetowych źródeł informacji dla wszystkich zainteresowanych. Komisja stworzy internetową platformę współpracy, również w celu wymiany informacji i najlepszych praktyk, a państwa członkowskie mają ustanowić punkty kontaktowe<sup>36</sup>. Ma to na celu rozwiązanie problemu niepewności co do statusu prawnego organizatorów<sup>37</sup> poprzez wprowadzenie „grupy organizatorów” w miejsce „komitetu obywatelskiego”. Nowe przepisy uznają jej odpowiedzialność za przetwarzanie danych i dopuszczają, że taka grupa może być osobą prawną utworzoną zgodnie z prawem państwa członkowskiego<sup>38</sup>. Kryteria rejestracji odpowiednio zmieniono, uznając za grupę organizatorów zarówno podmioty prawne, jak i niebędące osobami prawnymi<sup>39</sup>. Nowe rozporządzenie stanowi odpowiedź na problemy, które pojawiły się w kilku EIO, wprowadzając tzw. rejestrację częściową. Ta dość istotna nowość ma stanowić rozwiązanie przede wszystkim w tych przypadkach, w których inicjatywa częściowo wykracza poza uprawnienia Komisji. W ramach gwarancji potencjalni sygnatariusze powinni być informowani o zakresie rejestracji inicjatywy<sup>40</sup>. Krytycy EIO uznali okres 12 miesięcy za jedno z głównych obciążeń, z jakimi muszą zmierzyć się organizatorzy podczas zbierania deklaracji poparcia, zwłaszcza że wielu z nich traci na początku kilka miesięcy, ponieważ wcześniej nie stworzyli w tym celu platformy internetowej<sup>41</sup>. Z jednej strony nowe rozporządzenie nakazuje

---

<sup>34</sup> Fragment (5)–(6) rozporządzenia 2019/788.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Dz.U. L 130 z 17.5.2019, s. 55–81.

<sup>36</sup> Art. 4 (2) i (6) Rozporządzenia 2019/788.

<sup>37</sup> Zob. np. T-561/14, par. 65.

<sup>38</sup> Art. 5 (1), (5) i (7) Rozporządzenia 2019/788.

<sup>39</sup> Art. 6(3) Rozporządzenia 2019/788.

<sup>40</sup> Art. 6(5) Rozporządzenia 2019/788.

<sup>41</sup> B. Tárnok, dz. cyt., s. 160.

Komisji utworzenie centralnego systemu zbierania deklaracji on-line, ale pozwala również na korzystanie z systemów indywidualnych<sup>42</sup>. Z drugiej strony zachowuje pierwotną długość okresu, jednak organizatorzy mogą zdecydować o dacie rozpoczęcia, która nie może być późniejsza niż sześć miesięcy od rejestracji<sup>43</sup>. Wprowadzono również bardziej elastyczne zasady dotyczące sygnatariuszy. Państwa członkowskie mogą obniżyć próg wiekowy ewentualnych wspierających do 16 lat, a wymagana liczba wspierających przypadająca na państwo członkowskie jest obliczana przez pomnożenie liczby wspierających z danego kraju przez całkowitą liczbę wspierających w momencie rejestracji, a nie przez 750<sup>44</sup>.

### Europejska inicjatywa obywatelska jako element europejskiej tożsamości (konstytucyjnej)

Nowe rozporządzenie z dużym prawdopodobieństwem pomoże organizatorom EIO w zebraniu niezbędnej liczby podpisów, ale przyczyną słabych wyników jest przede wszystkim dość restrykcyjne podejście Komisji<sup>45</sup>. Ta wąska interpretacja odnośnego prawa pierwotnego i wtórnego wydaje się wynikać z postrzegania przez Komisję swojej roli w strukturze instytucjonalnej UE, ale przysłania własny charakter EIO lub to, czym ma się ona stać. Plan zakładał stworzenie „potężnego narzędzia do ustalania agendy w rękach obywateli”, jednak doświadczenia ostatnich lat nie potwierdziły tych aspiracji<sup>46</sup>. Aby zrozumieć EIO zgodnie z jej pierwotnymi celami, należy usystematyzować jej pozycję w przepisach konstytucyjnych UE, co może pomóc uwypuklić jej ewentualną rolę w „zmniejszaniu dystansu” między Unią a jej

<sup>42</sup> Artykuły 10–11 Rozporządzenia 2019/788.

<sup>43</sup> Art. 8(1) Rozporządzenia 2019/788.

<sup>44</sup> Artykuły 2–3 Rozporządzenia 2019/788.

<sup>45</sup> J. Organ, dz. cyt., s. 442.

<sup>46</sup> E. Longo, dz. cyt., s. 197.

obywatelami. Choć Unia Europejska nie posiada formalnej konstytucji, jest organizacją międzynarodową o wysokim stopniu konstytucjonalizacji<sup>47</sup>, w której funkcję tę spełniają zasadniczo źródła prawa pierwotnego. W związku z tym podstawowe zasady dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej zostały zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej, podobnie jak w przypadku referendum w prawie krajowym, które są zazwyczaj regulowane przez konstytucję lub przepisy konstytucyjne danego państwa<sup>48</sup>. Jednak poziom regulacji niekoniecznie wyjaśnia charakter instytucji czy mechanizmu. Rozwój wspólnotowych/unijnych ram konstytucyjnych w ostatnich dziesięcioleciach doprowadził do powstania kategorii „tożsamości” i „tożsamości konstytucyjnej” odnoszących się do kwestii zasadniczych, które określają cele ogólne lub zasługują na szczególną ochronę. Omawiając ambitne zamiary jej twórców, należy zbadać, czy EIO może lub powinna być określana jako część tego rodzaju działań.

Na tożsamość europejską zaczęto zwracać uwagę po utworzeniu w 1970 r. Europejskiej Współpracy Politycznej, która była pierwszym krokiem w kierunku integracji politycznej. Na szczycie w Kopenhadze w 1973 r. przyjęto Deklarację o tożsamości europejskiej, w której nazwano kluczowe jej elementy, tj. osiągnięcie integracji, zasadę demokracji przedstawicielskiej, praworządności, sprawiedliwości społecznej, poszanowania praw człowieka i różnorodności kultur<sup>49</sup>. Następnie w 1992 r. traktat z Maastricht ustanawiający Unię Europejską wprowadził do prawa pierwotnego różne rodzaje „tożsamości”. Z jednej strony podkreślono własną tożsamość Unii, która wyraźnie zamierzała zaznaczyć swoją obecność na arenie międzynarodowej poprzez ustanowienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>50</sup>. Ale temu celowi służyły również inne środki, przede wszystkim wprowadzenie obywatelstwa Unii z listą praw. Z drugiej strony, aby rozwiązać kilka

---

<sup>47</sup> J. Martonyi, *Law and Identity in the European Integration*, „Hungarian Journal of Legal Studies” 2019, nr 3, s. 231.

<sup>48</sup> Zob. art. 8 ustawy zasadniczej Węgier dotyczący „Referendów krajowych”.

<sup>49</sup> „Bulletin of the European Communities” 1973, t. 6, nr 12. Komisja Wspólnot Europejskich, Sekretariat Komisji, Bruksela 1973, s. 118–122.

<sup>50</sup> Artykuł B.

krajowych problemów konstytucyjnych<sup>51</sup>, Traktat nakazał Unii „szanować tożsamość narodową jej Państw Członkowskich, których systemy rządów opierają się na zasadach demokracji”<sup>52</sup>. Przepis ten został ostatnio zmieniony i rozszerzony przez traktat z Lizbony w 2007 r., a obecny art. 4(2) TUE wymienia głównie szereg historycznie ukształtowanych krajowych osobliwości<sup>53</sup>, które mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania państw członkowskich i mogą być odniesione do prawa UE<sup>54</sup>. Od tego czasu tożsamość narodowa lub konstytucyjna stała się również częścią rozumowania Trybunału Sprawiedliwości, który uznał np. oficjalny język narodowy lub zniesienie szlachectwa za część tej tożsamości<sup>55</sup>.

Elementy tożsamości Unii Europejskiej są wynikiem kilkudziesięcioletniego rozwoju; prawa podstawowe mają głębokie korzenie prawne, a demokracja została zdefiniowana jako wynik debaty politycznej i instytucjonalnej<sup>56</sup>. W związku z tym art. 2 TUE, wymieniający wartości Unii, jest powszechnie uznawany za „rdzeń konstytucyjny”<sup>57</sup>, jednakże jego lista nie jest wyczerpująca, a Trybunał Sprawiedliwości UE nadal odgrywa aktywną rolę w jej rozszerzaniu<sup>58</sup>. Większość z tych wartości została wyrażona jako egzekwowalne prawa związane z obywatelstwem Unii<sup>59</sup>, które zostało uznane za podstawowy status

---

<sup>51</sup> P. Faraguna, *Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword*, „German Law Journal” 2017, nr 7, s. 1619.

<sup>52</sup> Artykuł F.

<sup>53</sup> H.J. Blanke, *Article 4 [The Relations Between the EU and the Member States]*, [w:] *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, red. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013, s. 197.

<sup>54</sup> T. Drinóczi, *Constitutional identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, „German Law Journal” 2020, s. 105.

<sup>55</sup> Tamże, s.106–107.

<sup>56</sup> S. Mangiameli, *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, [w:], *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, red. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013, s.110–111.

<sup>57</sup> P. Faraguna, dz. cyt., s. 1634.

<sup>58</sup> G. Martinico, *Building Supranational Identity: Legal Reasoning and Outcome in Kadi I and Opinion 2/13 of the Court of Justice*, „Italian Journal of Public Law” 2016, nr 2, s. 239.

<sup>59</sup> P. Faraguna, dz. cyt., s.1634.

obywateli państw członkowskich<sup>60</sup>. Ponieważ EIO jest prawem obywateli Unii, należy ją również uznać za przepis konstytucyjny realizujący art. 2 TUE. Jedną z tych wartości jest pluralizm, który jako zasada przewodnia ma na celu zorientowanie instytucji unijnych i państw członkowskich na określony kierunek<sup>61</sup>. Pluralizm na poziomie unijnym jest silnie związany ze zjawiskiem tożsamości konstytucyjnej, ponieważ zakłada uznanie różnic między państwami członkowskimi. Jednak zasada pluralizmu powinna również wpływać na stosunek instytucji unijnych do różnych podejść do spraw unijnych.

Dość rozszerzona interpretacja kryteriów dopuszczalności nie jest dla Komisji czymś całkowicie obcym. Oba rozporządzenia stanowią, że wniosek dotyczący aktu prawnego powinien służyć „celowi wprowadzenia w życie Traktatów”<sup>62</sup>. W literaturze naukowej pojawiły się różne opinie na temat tego, czy może ona dopuszczać inicjatywy wraz z ewentualnymi zmianami Traktatu, czy też nie. Przeważa pogląd, że taka europejska inicjatywa obywatelska jest nie do przyjęcia, ponieważ doprowadziłyby do powstania nowego Traktatu, który wymagałby ratyfikacji przez każde państwo członkowskie<sup>63</sup>. Komisja zarejestrowała jednak program *Let Me Vote*, którego celem jest przyznanie obywatelom Unii prawa do głosowania nie tylko w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach lokalnych, ale we wszystkich wyborach politycznych w kraju zamieszkania. Organizatorzy oparli swoje roszczenie na art. 25 TFUE, klauzuli pomostowej uprawniającej Radę do uzupełnienia wykazu praw obywateli Unii. Zbieranie podpisów nie zakończyło się ostatecznie sukcesem, ale ten graniczny przypadek pokazał również, że Komisja nie zawsze rygorystycznie stosuje kryteria dopuszczalności<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Wyrok z dnia 20 września 2001 r., Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, C-184/99, EU:C:2001:458, par. 31.

<sup>61</sup> S. Mangiameli, dz. cyt., s. 116.

<sup>62</sup> Art. 6(3)(b) rozporządzenia 2019/788.

<sup>63</sup> N. Athanasiadou, dz. cyt., s. 260–261.

<sup>64</sup> J. Organ, dz. cyt., s. 437–439.



Tożsamość konstytucyjna Unii Europejskiej również nie jest kategorią ograniczoną i opiera się na europejskiej tożsamości konstytucyjnej obejmującej zarówno uniwersalne zasady i wartości, jak i europejskie partykularyzmy będące wynikiem długiej ewolucji, np. społeczne funkcje państwa czy prawa mniejszości<sup>65</sup>. Wspólnoty i Unia podjęły znaczne wysiłki w celu ustanowienia „tożsamości konstytucyjnej UE” dla obywateli państw członkowskich poprzez przyznanie im szczególnych praw. Jednym z ostatnich przedsięwzięć było utworzenie EIO, choć przesadą byłoby twierdzić, że osiągnęła ona wyżej wymieniony cel. Prawo w ogóle odgrywa kluczową rolę w integracji europejskiej, będąc jednocześnie narzędziem i elementem tożsamości<sup>66</sup>. Jednakże prawo samo w sobie nie może przybliżyć obywateli Unii do integracji, funkcjonowanie przepisów zależy od ich właściwego stosowania, odzwierciedlającego powiązany system wartości i zasad<sup>67</sup>. Jedną z tych wartości jest pluralizm oznaczający otwartość na nowe pomysły, który powinien również determinować podejście Komisji do EIO zarówno na etapie dopuszczalności, jak i na etapie działań następczych. Różne mechanizmy demokracji bezpośredniej są w różny sposób regulowane przez konstytucje krajowe państw członkowskich, a wspólny system EIO może potencjalnie stworzyć wspólną kulturę prawną w tej dziedzinie, czyniąc tę procedurę częścią tożsamości konstytucyjnej UE.

## Uwagi końcowe

Ponieważ pierwotna EIO z trudem mogła osiągnąć cel, jakim było stanie się sprawnym narzędziem służącym obywatelom Unii do ustalania porządku obrad, procedura ta została poddana kompleksowej reformie. Rozporządzenie 2019/788 ustanawia dość elastyczny system

<sup>65</sup> W. Sadurski, *European Constitutional Identity?*, „EUI Working Paper” 2006, nr 33, s. 8–18.

<sup>66</sup> J. Martonyi, dz. cyt., s. 229.

<sup>67</sup> Tamże.

z korzystniejszymi warunkami dla organizatorów chcących zebrać milion podpisów. Głównym problemem była jednak restrykcyjna interpretacja Komisji, zarówno na etapie dopuszczalności, jak i na etapie działań następczych. Niewielka liczba pomyślnie zakończonych spraw powoduje, że europejska inicjatywa obywatelska zbliża się do punktu „malejącego przychodu”<sup>68</sup>, w którym obywatele Unii nie będą uważać jej za szansę, lecz raczej za mechanizm rozbudzający fałszywe oczekiwania. Dlatego też Komisja powinna zmienić swoje podejście poprzez bardziej otwarte stosowanie kryteriów dopuszczalności oraz przede wszystkim, ponowne rozważenie jej własnej dyskrecjonalnej roli w zakresie przedkładania wniosków. Odnosząc się do wartości i zasady pluralizmu, Komisja powinna zapowiadać zintensyfikowanie działań w przypadku zarejestrowanych wniosków, dla których zebrano wystarczającą liczbę podpisów. W przypadkach granicznych, gdzie tych podpisów zabrakło najmniej, można by rozpocząć dialog z Parlamentem i Radą na temat tego, czy zamierzają podjąć odpowiednie działania.

---

<sup>68</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, „Working Paper Series in European Studies” Spring 1998, Special Edition, s. 17.

Borys Kormych

# Pluralizm i europeizacja prawa administracyjnego: rola umów stowarzyszeniowych

## Pluralizm jako klucz do europeizacji prawa: podstawy teoretyczne

Współczesna koncepcja pluralizmu prawnego, zdefiniowana przez Briana Tamanahę, sugeruje, że pluralizm prawny istnieje zawsze wtedy, gdy podmioty społeczne identyfikują więcej niż jedno źródło „prawa” w ramach danej areny społecznej<sup>1</sup>. Choć koncepcja pluralizmu prawnego wywodziła się początkowo z kontekstu państw niezachodnich i służyła przede wszystkim jako wyjaśnienie interakcji między różnymi społeczeństwami<sup>2</sup> oraz uzasadnienie współistnienia porządków prawnych o podłożu zachodnim i zwyczajowym, to jednak próby zastosowania idei wielości porządków prawnych w państwach europejskich miały zauważalne tło historyczne. Na przykład istnieją konkretne dyskusje na temat związku pluralizmu prawnego z promowaniem rządów prawa jako ram dla rozwoju, śledzące ten proces od późno-osiemnastowiecznej Anglii<sup>3</sup>.

Jednak na potrzeby niniejszego opracowania termin „pluralizm” ograniczony jest do sytuacji wzajemnego oddziaływania oficjalnych

---

<sup>1</sup> B. Tamanaha, *Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global*, „Sydney Law Review” 2008, t. 30, nr 3, s. 396.

<sup>2</sup> G. Swenson, *Legal Pluralism in Theory and Practice*, „International Studies Review” 2018, t. 20, nr 3, s. 438–462.

<sup>3</sup> L. Benton, *Historical Perspectives on Legal Pluralism*, „Hague Journal on Rule of Law” 2011, t. 3, nr 1, s. 67.

systemów prawnych lub przynajmniej oficjalnie uznanych źródeł prawa, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Sytuacja ta jest typowa dla współistnienia wielopoziomowych porządków prawnych obowiązujących w nowoczesnym państwie w warunkach globalizacji i integracji regionalnej. W szczególności koncepcje państwowości tworzącej sieć powiązań odzwierciedlają taką sytuację, która może być obserwowana na poziomie krajowym, regionalnym i globalnym. Według Golii i Teubnera pojawiające się wzorce państwowości tworzą sieć powiązań:

- na niższym poziomie jako hierarchiczna sieć łącząca państwo z innymi podmiotami politycznymi;
- na poziomie regionalnym Unia Europejska (UE) może być uważana za zasadniczo hierarchicznie zorganizowaną sieć;
- na poziomie globalnym istnieje nowy rodzaj quasi-zbiorowości, która łączy podmioty międzynarodowe<sup>4</sup>.

Taka architektura sieciowa promuje istnienie wielu połączonych w sieć organów regulacyjnych, powiązanych złożonymi relacjami koordynacji i wzajemnych uzgodnień. Może to skutkować funkcjonowaniem kilku porządków prawnych, które posiadają pewien poziom spójności, a jednocześnie zachowują wysoki poziom autonomii.

Akceptacja wielości porządków prawnych przyniosła pluralizmowi prawnemu popularność w kontekście globalizacji ze względu na jego możliwości opisowe i normatywne. O ile na poziomie opisowym pluralizm prawny jest bardziej precyzyjny niż tradycyjne państwocentryczne rozumienie prawa, o tyle na poziomie normatywnym jest to „możliwość otwarcia sfery prawnej dla wcześniej niesłyszanych głosów”<sup>5</sup>. Dlatego też podejście pluralistyczne doskonale pasuje do współdziałania globalnych i regionalnych porządków prawnych tworzonych przez kilka podmiotów kształtujących reguły na różnych poziomach, w różnych jurysdykcjach i o różnym charakterze. Pluralizm prawny okazał się również niezawodnym instrumentem łagodzenia ewentualnych

---

<sup>4</sup> A. Golia (Jr), G. Teubner, *Networked statehood: an institutionalised self-contradiction in the process of globalisation?*, „Transnational Legal Theory” 2021, t. 12, nr 1, s. 7–43.

<sup>5</sup> M. Croce, M. Goldoni, *A sense of self-suspicion: global legal pluralism and the claim to legal authority*, „Ethics & Global Politics” 2015, t. 8, nr 1, s. 1.

napięć między globalnym, ponadnarodowym i krajowym porządkiem prawnym oraz między publicznym i prywatnym stanowieniem prawa.

Na popularność pluralistycznego podejścia do prawa unijnego złożyło się też kilka czynników, m.in. współdziałanie w nowelizacji *acquis communautaire*, asymetryczna integracja między państwami członkowskimi, konflikty na tle wykładni sądowej na poziomie unijnym i krajowym. W sumie wszystkie te czynniki spowodowały krajowy opór wobec prawa UE, który pojawił się w procesach politycznych i administracyjnych, ale przede wszystkim przejawiał się jako „bardziej zjawisko sądowe”<sup>6</sup>.

Pluralistyczne podejście do systemu prawnego UE opiera się na koncepcji „reguły walidacji” lub „reguły uznania”, która określa konkretne źródło prawa mające zastosowanie w konkretnych przypadkach w ramach systemu prawnego państwa członkowskiego, uprawniającej do unieważnienia wszelkich innych konkurencyjnych źródeł prawa. W odniesieniu do UE mogą istnieć różne rodzaje reguł uznania, których niespójność nie może być prawnie rozwiązana w ramach systemu, w tym niespójne reguły przyznające supremację różnym zbiorom zasad prawnych oraz niespójne reguły przyznające supremację orzecznictw różnym sądom<sup>7</sup>. Niemniej jednak pluralistyczne rozwiązanie problemu polega na tym, że niespójne przepisy powinny być ustalone w relacji wzajemnego uznania wyższości prawnej statutu<sup>8</sup>.

Tak więc to, co jest trudne do rozwiązania w samych instrumentach prawnych w ramach systemu prawnego, może być rozwiązane zewnętrznie, w domenie politycznej, która dopuszcza różne rodzaje reguł walidacji źródeł prawa i w ten sposób może budować szczególną hierarchię i spójność tych reguł. Koncepcyjnie takie pluralistyczne

---

<sup>6</sup> J. Cruz, *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, „European Law Journal” 2008, t. 14, nr 4, s. 419.

<sup>7</sup> N.W. Barber, *Legal Pluralism and the European Union*, „European Law Journal” 2006, t. 12, nr 3, s. 306–329.

<sup>8</sup> J. Dickson, *Towards a Theory of European Union Legal Systems*, [w:] *Philosophical Foundations of European Union Law*, red. J. Dickson & P. Eleftheriadis, Oxford 2012, s. 30–31.

podejście mieści się w czterech podstawowych argumentach zaproponowanych przez Neila MacCormicka:

- doktryna supremacji prawa UE nie tworzy żadnego uniwersalnego podporządkowania prawa państw członkowskich prawu UE;
- systemy prawne państw członkowskich i ich wspólny system prawny, jakim jest prawo UE, są odrębnymi, ale wzajemnie na siebie oddziałującymi systemami prawa;
- każdy system stanowi w swoim kontekście i w odpowiednim zakresie tematycznym źródło obowiązującego prawa nadrzędne w stosunku do innych źródeł uznanych w danym państwie członkowskim;
- kryteria ważności w „regule uznania” są konieczne uszeregowane w porządku hierarchicznym<sup>9</sup>.

Ten zestaw argumentów pozwala odejść od sprzeczności „supremacji prawnej” UE, często krytykowanej za wypaczenia w relacjach z państwami członkowskimi oraz hierarchiczną i administracyjną „jurydyzację” omijającą narodowe procedury demokratyczne<sup>10</sup>. Zamiast tego podejście pluralistyczne obejmuje model hierarchii reguł uznania we wzajemnie oddziałujących systemach prawnych różnych poziomów. Tym samym dominacja normatywna UE zostaje do pewnego stopnia zastąpiona zasadami wyboru właściwego źródła prawa obowiązującego w danym państwie, co sprawia, że hierarchia w relacjach między UE a państwami członkowskimi staje się bardziej problemem politycznym niż prawnym.

Ponadto UE może być postrzegana jako sprawująca „pluralizm administracyjny”, wyłaniający się z wielopoziomowego i kooperacyjnego charakteru administracji europejskiej<sup>11</sup> wykorzystującej ponadnarodowe podejścia do tworzenia i stosowania prawa wtórnego.

---

<sup>9</sup> N. MacCormick, *The Maastricht Urteil: Sovereignty Now*, „European Law Journal” 1995, t. 1, nr 3, s. 259–266.

<sup>10</sup> J. Bohman, *Constitution Making and Democratic Innovation: The European Union and Transnational Governance*, „European Journal of Political Theory” 2004, t. 3, nr 3, s. 315–337.

<sup>11</sup> M. Hartmann, *Administrative Constitutionalism and the Political Union*, „German Law Journal” 2013, t. 14, nr 5, s. 695–714.

Taki pluralizm administracyjny opiera się na dwóch istotnych czynnikach, w tym na pośredniej administracji w wykonywaniu prawa UE, ograniczającej konwergencję administracyjną do częściowo zharmonizowanych ogólnych zasad i reguł oraz na rosnącym zaufaniu do „hybrydowych form *wspólnej i mieszanej* administracji w celu realizacji polityki w terenie”<sup>12</sup>, która upoważnia instytucje UE do bezpośredniej współpracy i doradzania krajowym administracjom państw członkowskich wdrażającym prawodawstwo UE. W odniesieniu do omawianego tematu najbardziej znaczący pozytywny wpływ na stosunki między UE a władzami krajowymi wynika ze zdolności UE do łączenia jedności i pluralizmu poprzez oryginalne formy dialogu instytucjonalnego<sup>13</sup>. W ten sposób pluralizm staje się istotną cechą charakterystyczną całej gamy europejskich procesów administracyjnych i prawodawstwa administracyjnego zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym.

## Europeizacja dla państw niebędących członkami UE: Różnorodność a dominacja

Główne cele umów stowarzyszeniowych, jako instrumentu polityki zewnętrznej UE, są niezmiennie od dziesięcioleci i nadal obejmują „ustanowienie regionalnego systemu międzynarodowego na rzecz pokojowej zmiany *status quo* poprzez zarządzanie celami, środkami i aspiracjami”<sup>14</sup>. O ile jednak idea „pokojowej zmiany” w tej formule pozostaje faktycznie stabilna, o tyle treść dających się opanować „celów”, „środków” i „aspiracji” uległa istotnym przekształceniom w trakcie

<sup>12</sup> M. Chamon, *The Influence of 'Regulatory Agencies' on Pluralism in European Administrative Law*, „Przegląd Europejskiego Prawa Administracyjnego” 2012, t. 5, nr 2, s. 61–91.

<sup>13</sup> L. De Lucia, *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, „Review of European Administrative Law” 2021, t. 5, nr 2, s. 44.

<sup>14</sup> W. Feld, *The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis*, „International Organization” 1965, t. 19, nr 2, s. 245.

zwiększania liczby i zasięgu geograficznego umów stowarzyszeniowych. Ponadto, podobnie jak różnicowanie integracyjne w przypadku państw członkowskich UE, ta sama koncepcja jest wykorzystywana w przypadku stowarzyszeń z państwami niebędącymi członkami UE, w tym w takich formach jak Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS), unia celna Turcji, podejście dwustronne Szwajcarii, wielostronne porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG)<sup>15</sup>.

Umowa stowarzyszeniowa UE–Ukraina jest zwykle określana jako przedstawicielka „nowej generacji” umów stowarzyszeniowych, które powstały w wyniku rozwoju w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego (PW), mających na celu „ustanowienie ambitnej formy stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej”<sup>16</sup>. Ambicje takich umów stowarzyszeniowych kończą się jednak na tym, że UE odmawia „włączenia wyraźnej (długoterminowej) perspektywy członkostwa”<sup>17</sup>, która została zastąpiona koncepcją pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) oraz ogólnym uznaniem europejskiego wektora rozwoju krajów stowarzyszonych. Brak perspektywy członkostwa, a nie deklarowane „ambicje”, to najbardziej charakterystyczna cecha umów stowarzyszeniowych „nowej generacji”, która przenosi ich instrumentalną funkcję z transformacji przed rozszerzeniem na specyficzną formę zewnętrznego zarządzania UE, zmierzającą do „integracji z europejskim systemem reguł, które pozostają poniżej progu członkostwa”<sup>18</sup>. W sumie treść umów stowarzyszeniowych w ramach PW można ocenić jako połączenie ogólnych (wspólnych) celów, takich

---

<sup>15</sup> E. Eriksen i J. Fossum, *Brexit Debate: Lessons from the EU's Non-Members*, „European Futures”, 27 maja 2016, <https://www.europeanfutures.ed.ac.uk/brexit-debate-lessons-from-the-eus-non-members/> [dostęp: 21.06.2021].

<sup>16</sup> G. Van der Loo, *The EU's Association Agreements and DCFTAs with Ukraine, Moldova and Georgia: A Comparative Study*, CEPS Special Report, 2017: <https://3dcftas.eu/publications/a-comparative-study-of-the-aa-and-dcftas-concluded-with-ua-mo-and-ge> [dostęp: 21.06.2021].

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> S. Lavenex S., F. Schimmelfennig, *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, „Journal of European Public Policy” 2009, t. 16, nr 6, s. 792.



jak podzielenie wartości demokratycznych i pogłębianie współpracy politycznej i gospodarczej, oraz indywidualnych celów odzwierciedlających różne priorytety strategiczne UE dla państw sąsiadujących<sup>19</sup>. Pod tym względem PW doskonale wpisuje się w tradycyjny opis polityki europejskiej, „że jest to polityka policentryczna, wielopoziomowa, wielkoskalowa i wieloperspektywiczna”<sup>20</sup>.

Jednak pojęcie zobowiązań do europeizacji bez członkostwa kształtuje specyficzne relegacje w ramach umów stowarzyszeniowych PW, w których państwa stowarzyszone „wyraźnie zaakceptowały hierarchiczny styl relacji z UE”<sup>21</sup>, który obejmuje tradycyjne dla PW klauzule zawieszające dotyczące praw człowieka i demokracji oraz zobowiązania do zbliżenia się do prawodawstwa UE w zamian za rozszerzony dostęp do rynku. Obie te klauzule uprawniają UE do oceny realizacji umów stowarzyszeniowych i określenia bieżącej trajektorii stosunków z państwami stowarzyszonymi. Ponadto zarzuca się, że umowy stowarzyszeniowe w ramach PW znacząco zwiększają warunkowość, typową dla tego rodzaju umów zewnętrznych UE, ze względu na wykorzystywanie dodatkowych i szerszych zobowiązań. Na przykład ogólna klauzula zawieszenia wykracza poza demokrację i prawa człowieka. Obejmuje ona takie sfery jak bezpieczeństwo, zasady gospodarki rynkowej lub działania przeciwko korupcji, podczas gdy warunkowość dostępu do rynku „jest wyraźnie powiązana z procesem zbliżania ustawodawstw”<sup>22</sup> i uzupełniona rozbudowanymi procedurami monitorowania i oceny. Dodatkowo relacje w ramach umów stowarzyszeniowych można opisać jako swoiste „przeniesienie władzy” z administracji narodowych

<sup>19</sup> R. Petrov, *Peculiarities of a transposition of „an acquis” of the EU in the legal system of Ukraine: energy and customs sectors*, „Lex Portus” 2020, t. 2, nr 22, s. 46.

<sup>20</sup> J. Bohman, *Constitution Making and Democratic Innovation: The European Union and Transnational Governance*, „European Journal of Political Theory” 2004, t. 3, nr 3, s. 325.

<sup>21</sup> A. Austers, *From the EU’s Economic Presence to Successful Europeanisation: Theoretical Insights*, [w:] *Dilemmas of Europeanisation: Political Choices and Economic Transformations in the Eastern Partnership Countries*, A. Austers, I. Bruge, A. Spruds (red.), Riga 2016, s. 19.

<sup>22</sup> G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, R. Petrov, *The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*, Fiesole 2014, s. 13.

państw stowarzyszonych do instytucji unijnych i utrzymanie wiodącej roli tych ostatnich ze względu na takie czynniki jak: „1) rozszerzenie zobowiązań drugiej strony poza DCFTA, 2) powiązanie dostępu do rynku UE z postęпами drugiej strony w dziedzinach ponad DCFTA”<sup>23</sup>.

Zakłócenia w relacjach między UE a państwami stowarzyszonymi opisują te dwie propozycje: 1) ściśle stowarzyszone państwa niebędące członkami UE funkcjonują w warunkach sprowadzonej na siebie hegemonii spowodowanej akceptacją przepisów UE bez odpowiedniej reprezentacji w procesie stanowienia prawa; 2) problem ten staje się tym bardziej widoczny, im bliższe i bardziej sformalizowane jest stowarzyszenie<sup>24</sup>. Tak więc zróżnicowanie stopnia integracji dla państw stowarzyszonych odzwierciedla właśnie konkretne wielkości sfer zobowiązań integracyjnych. Nie wpływa to jednak na hierarchiczny charakter stosunków z UE.

Koncepcja zróżnicowanej integracji w UE odzwierciedla połączenie metodologii „marchewki i kija” w prowadzeniu polityki zewnętrznej UE, gdzie wysiłki na rzecz konwergencji są przyspieszane zarówno przez „perspektywę bycia częścią zaawansowanej współpracy strukturalnej, postrzeganej jako leżąca w interesie państwa”, jak i przez „groźbę wykluczenia z bardziej zaawansowanego stopnia integracji”<sup>25</sup>. Jednak bez jasnych perspektyw członkostwa w UE „marchewka” takiej metodologii wygląda znacznie słabiej niż „kij”, pozostawiając państwo stowarzyszone jedynie z ewentualnymi korzyściami ekonomicznymi wynikającymi z dalszej konwergencji legislacyjnej z UE. Ponadto pojęcie braku akcesji może osłabić publiczną legitymację umów stowarzyszeniowych oraz zdolność rządów wewnętrznych państw stowarzyszonych do realizacji zobowiązań integracyjnych ze względu na zwiększony wewnętrzny

---

<sup>23</sup> A. Kormych, V. Zavalniuk, *Eastern Partnership Association Agreements in the Mirror of Global Ungovernance: Where Does the DCFTA Lead?*, „Lex Portus” 2020, t. 6, nr 26, s. 44.

<sup>24</sup> E. Eriksen, J. Fossum, *Brexit Debate: Lessons from the EU’s Non-Members*, „European Futures”, 27.05.2016: <https://www.europeanfutures.ed.ac.uk/brexit-debate-lessons-from-the-eus-non-members/> [dostęp: 21.06.2021].

<sup>25</sup> J.-E. de Neve, *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration” 2007, t. 29, nr 4, s. 512.

opór polityczny i społeczny przy braku wystarczających bodźców do kompromisu<sup>26</sup>.

Przytacza się również stwierdzenie, że wzmocniona warunkowość PW w połączeniu z rozszerzeniem zobowiązań państw stowarzyszonych poza DCFTA zwiększa również wszelkie zakłócenia i paradoksy wynikające z osobliwości relacji między UE a państwami stowarzyszonymi. A pluralistyczne podejście do procesu zbliżania prawa ma potencjał łagodzenia i równoważenia wspomnianych zakłóceń i paradoksów. Co więcej, zróżnicowanie integracji odgrywa tutaj istotną rolę, ponieważ relacja hegemoniczna i zasięg zewnętrznego zarządzania UE bezpośrednio „zależy od zakresu istniejącej współzależności i gotowości krajów partnerskich do przyjęcia „wzorców UE”<sup>27</sup>.

Zróżnicowanie w tym aspekcie może być traktowane jako możliwość wyboru przez państwo stowarzyszone określonych zestawów i priorytetów reguł uznawania, pozwala bowiem na określenie, w jakich obszarach, w jakim zakresie i jakie konkretne źródła prawa unijnego będą obowiązującymi źródłami w krajowym systemie prawnym. Takie rozważania dotyczą bezpośrednio wyboru lub modyfikacji konkretnych zobowiązań oraz przyjęcia elastycznego podejścia do wdrażania umowy stowarzyszeniowej. Ta ostatnia umożliwia ustanowienie reguł uznawania poprzez zmianę tempa wdrażania, decydując o celowości zbliżenia ustawodawstwa w niektórych dziedzinach w zamian za dodatkowe preferencje w dostępie do rynku UE.

Można tu również zastosować argument Guntera Teubnera o tym, że konstytucje radzą sobie z paradoksami autoreferencji praktycznie poprzez ich eksternalizację do otaczającego kontekstu wraz z konstytucyjną fragmentacją spowodowaną globalizacją<sup>28</sup>. Tak więc paradoksy

---

<sup>26</sup> A. Kormych, V. Zavalniuk, *Eastern Partnership Association Agreements in the Mirror of Global Ungovernance: Where Does the DCFTA Lead?*, „Lex Portus” 2020, t. 6, nr 26, s. 50.

<sup>27</sup> A. Austers, *From the EU's Economic Presence to Successful Europeanisation: Theoretical Insights*, [w:] *Dilemmas of Europeanisation: Political Choices and Economic Transformations in the Eastern Partnership Countries*, A. Austers, I. Bruge, A. Spruds (red.), Riga 2016, s. 17.

<sup>28</sup> G. Teubner, *Constitutional Fragments. Societal Constitutionalism in the Globalization*, Oxford 2012, s. 65.

hierarchii i dominacji umowy stowarzyszeniowej mogą być uzewnętrznione w domenach politycznych i ekonomicznych. Taka eksternalizacja może kompensować wspomniane paradoksy poprzez polityczne wybory różnych poziomów integracji lub uzgodnione korzyści ekonomiczne.

## Umowa stowarzyszeniowa UE–Ukraina i zbliżenie prawa administracyjnego

Nawet w przypadku państw członkowskich UE kwestia zbieżności ich ustawodawstwa administracyjnego jest raczej dyskusyjna, „ponieważ w dziedzinie administracji publicznej nie istnieje *acquis communautaire*”<sup>29</sup>. Z drugiej jednak strony każdy rodzaj ścisłej integracji, który wiąże się ze współpracą na różnych poziomach krajowej administracji publicznej, może potencjalnie wpływać na procesy polityczne instytucji państw członkowskich, tym samym ostatecznie podważając polityczno-administracyjną autonomię państw składowych<sup>30</sup>. W odniesieniu do UE proces ten w znacznym stopniu opiera się na przyjętym modelu wielopoziomowego zarządzania, zapewniającym „znaczący podział władzy pomiędzy podmiotami rządowymi w ramach państw narodowych i poza nimi”<sup>31</sup> niezależnie od formalnego podziału kompetencji. Powyższy trend doprowadził do powstania koncepcji europejskiej przestrzeni administracyjnej, która zakładała konwergencję narodowych systemów administracyjnych państw członkowskich w kierunku

---

<sup>29</sup> L. Matei, A. Matei, D. Zanoschi, O. Stoian, *Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by national Strategies of Administrative Reform in Some South-Eastern European States*, Working Paper, AEI 2010, s. 3: <http://aei.pitt.edu/15146/> [dostęp: 15.05.2021].

<sup>30</sup> J. Trondal, *Public Administration and the Study of Political Order: Towards a Framework for Analysis*, „Politics and Governance” 2020, t. 8, nr 4, s. 121.

<sup>31</sup> A.H. Schakel, *Multi-level governance in a ‘Europe with the regions’*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2020, t. 22, nr 4, s. 767–775.

wspólnego „europejskiego” modelu<sup>32</sup>. Można zatem przyjąć, że samo istnienie takich czynników jak ścisła integracja i wielopoziomowa współpraca pomiędzy instytucjami krajowej administracji publicznej a organami ponadnarodowymi lub międzynarodowymi potencjalnie prowadzi do powstania specyficznych zasad administracji publicznej i procedur administracyjnych, powodując konwergencję odpowiednich przepisów krajowych do wspólnych standardów.

Oczywiście takie wspólne standardy są mniej określone i mniej jednoznaczne niż przepisy prawodawstwa UE w dziedzinach należących do jej wyłącznej kompetencji, dlatego też standardy te określa się jako „połowicznie zharmonizowane”<sup>33</sup>. Niemniej jednak przynajmniej najbardziej ogólne zasady prawa UE, zwykle określane jako zasady dobrego zarządzania lub dobrej administracji, mają zastosowanie do procedur administracyjnych, a w szczególności do podejmowania decyzji w pojedynczych sprawach.

W tym względzie PW jest mocno dostosowane do kwestii promowania dobrego zarządzania, co zostało najwyraźniej potwierdzone podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w 2017 r. poprzez włączenie do Wspólnej Deklaracji Szczytu<sup>34</sup> kwestii wzmocnienia instytucji i dobrego rządzenia jako przekrojowych celów. W ramach tego celu Wspólna Deklaracja położyła nacisk na wdrożenie reformy mającej na celu stworzenie profesjonalnej, odpolitycznionej, odpowiedzialnej i etycznej administracji publicznej zgodnie z zasadami międzynarodowymi.

Różne opracowania wyodrębniają konkretne obszary reformy administracyjnej na Ukrainie, gdzie europejskie standardy dobrego zarządzania zostały w pewnym stopniu formalnie wdrożone w ostatnich

---

<sup>32</sup> C. Nizzo, *National Public Administration and European Integration*, Discussion Paper SIGMA/OECD, Paris 2000: <https://www.sigmaweb.org/1850561.pdf> [dostęp: 15.05.2021].

<sup>33</sup> M. Chamon, *The Influence of 'Regulatory Agencies' on Pluralism in European Administrative Law*, „Przegląd Europejskiego Prawa Administracyjnego” 2012, t. 5, nr 2, s. 61–91.

<sup>34</sup> Wspólna Deklaracja ze szczytu Partnerstwa Wschodniego, Bruksela, dnia 24 listopada 2017 r., Sekretariat Generalny Rady Europy, COEST 324: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14821-2017-INIT/en/pdf> [dostęp: 15.05.2021].

latach. Do takich obszarów należą: podział polityki i administracji publicznej, przejrzystość administracji publicznej, administracja publiczna zorientowana na usługi, rozwój zasobów ludzkich w administracji publicznej, decentralizacja władzy publicznej<sup>35</sup>.

Ponadto UE w szerokim zakresie wykorzystuje narzędzia wielopoziomowego zarządzania w ramach PW. W wymiarze pionowym PW opiera się na porozumieniach i procesach sprawozdawczości z realizacji, w wymiarze poziomym dąży do stworzenia sieci UE–PW ze znaczącym udziałem podmiotów niepaństwowych, które mają wpływ na politykę i proces decyzyjny na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym<sup>36</sup>. W zauważalnym stopniu jest to możliwe dzięki podzieleniu unijnych wartości, zasad i najlepszych praktyk, które w tym zakresie stanowią zbiór miękkiego prawa dla procedur administracji publicznej państw PW.

Można zatem zasugerować, że w ramach umów stowarzyszeniowych konwergencja prawa administracyjnego państwa stowarzyszonego zachodzi w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy sama konkretna umowa stowarzyszeniowa przewiduje konieczność dostosowania przez krajową administrację publiczną odpowiednich zasad, procedur lub najlepszych praktyk w tej dziedzinie. Po drugie, wdrażanie prawa materialnego UE w konkretnych dziedzinach wymaga zastosowania wspólnych zasad lub procedur w celu zapewnienia właściwego stosowania tego prawa przez władze krajowe. W kontekście postanowień umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina można jednak wyodrębnić dodatkową klasyfikację administracyjnych klauzul zbliżeniowych.

Początkowo umowa stowarzyszeniowa UE–Ukraina zawierała wśród zasad ogólnych odniesienia do zasady dobrego zarządzania. Na przykład w preambule znajduje się oświadczenie o zobowiązaniu do przestrzegania wspólnych wartości, w tym „poszanowania zasad demokracji, praworządności i dobrego zarządzania”. Artykuł 3 umowy stowarzyszeniowej przewiduje uznanie praworządności

---

<sup>35</sup> A. Shkolyk, *The Current State and Perspectives of Administrative Convergence of Ukraine and EU Member States*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, t. 5, s. 174–187.

<sup>36</sup> V. Cucerescu, *Multilevel Governance Instruments: A Doable Policy in EU-EaP Relations*, „EuroTimes” 2016, Issue Supplem, s. 32–40.

i dobrego zarządzania za kluczowe dla zacieśnienia stosunków między Stronami. Artykuł 4:2 lit. c) umowy stowarzyszeniowej wśród celów dialogu politycznego między UE a Ukrainą wymienia wzmocnienie i poszanowanie zasad demokracji, państwa prawa i dobrego zarządzania.

Warto zauważyć, że takie odniesienia otwierają różnorodne źródła standardów dobrego zarządzania wywodzące się nie tylko z prawodawstwa unijnego, ale także z aktów innych organizacji międzynarodowych, na przykład takich jak Strategia Rady Europy z 2008 r. w sprawie innowacji i dobrego zarządzania na poziomie lokalnym czy Decyzja Rady Ministerialnej OBWE z 2014 r. z Bazylei w sprawie zapobiegania korupcji oraz Deklaracja Rady Ministerialnej z 2012 r. z Dublina w sprawie wzmocnienia dobrego zarządzania i zwalczania korupcji, prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Państwo stowarzyszone uzyskuje możliwość wyboru określonych źródeł zasad dobrego zarządzania do zaadaptowania w ramach krajowego systemu prawnego.

Inną klauzulą jest bezpośrednie odniesienie do konkretnych zasad lub sposobów administrowania, wymagających wdrożenia przez państwo stowarzyszone. Przykładem takiej klauzuli jest art. 446 Rozdziału 27 umowy stowarzyszeniowej „Współpraca transgraniczna i regionalna”, który zobowiązywał Strony do

[...] promowania wzajemnego zrozumienia i współpracy dwustronnej w dziedzinie polityki regionalnej, metod formułowania i wdrażania polityki regionalnej, w tym wielopozomowego sprawowania rządów i partnerstwa, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i współpracy terytorialnej, ustanawiając w ten sposób kanały komunikacji i zwiększając wymianę informacji między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, podmiotami społeczno-gospodarczymi i społeczeństwem obywatelskim.

Obowiązek umowy stowarzyszeniowej zapewnia ramy dla konwergencji krajowego prawa administracyjnego znacznie wykraczające poza zasady ogólne.

Kwestia wykorzystania zasad i procedur administracyjnych UE w trakcie zbliżania prawa w poszczególnych obszarach ma również swoją specyfikę, która polega na tym, że większość prawodawstwa UE i standardów międzynarodowych została zaprojektowana do stosowania zgodnie z zasadami dobrego zarządzania.

Ponadto czasami takie zasady mogą wynikać z umowy stowarzyszeniowej pośrednio poprzez uznanie i włączenie innych umów międzynarodowych. Na przykład w odniesieniu do DCFTA art. 79 umowy stowarzyszeniowej stanowił, że wycena celna towarów w handlu między UE a Ukrainą jest regulowana Porozumieniem w sprawie stosowania artykułu VII GATT 1994, które niniejszym zostaje włączone do umowy stowarzyszeniowej i stanowi jej część. Niemniej jednak sama umowa zawiera zobowiązania w zakresie dobrego zarządzania i transparentności<sup>37</sup>. Aneks XV do rozdziału 5 umowy stowarzyszeniowej zawiera zobowiązanie do przystąpienia Ukrainy do Konwencji o Wspólnej Procedurze Tranzytowej, której zasady obejmują obowiązkowe wykorzystanie Nowego Skomputeryzowanego Systemu Tranzytowego (NCTS) w celu zapewnienia wymiany informacji i interakcji z innymi administracjami celnymi oraz odpowiednio wpływają na procedury i przepływ pracy ukraińskiej służby celnej<sup>38</sup>.

W innych przypadkach dostosowanie do unijnych standardów administracji publicznej może wynikać z potrzeby zwiększenia skuteczności tej administracji. Na przykład w Aneksie 17 do umowy stowarzyszeniowej określono ramy dla zbliżenia ustawodawstwa ukraińskiego do prawa UE w zakresie międzynarodowego transportu morskiego. Jednakże skuteczna realizacja takiego celu wymaga również przyjęcia europejskiego podejścia do gospodarki morskiej, takiego jak morskie planowanie przestrzenne<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> P. Ala'i, *The WTO and the Anti-Corruption Movement*, „Loyola University Chicago International Law Review” 2008, t. 6, nr 1, s. 259–278.

<sup>38</sup> R. Kril, *The EU transit procedures and regional integration: the case of Ukraine*, „Lex Portus” 2020, nr 1, s. 51–68.

<sup>39</sup> B. Kormych, T. Averochkina, V. Gaverskyi, *The Ukrainian Public Administration of Territorial Seas: a European Example*, „European Energy and Environmental Law Review” 2020, t. 29, nr 2, s. 26–38.



Pluralizm źródeł „europeizacji” prawa administracyjnego państwa stowarzyszonego wykracza więc poza samo prawo unijne i obejmuje szeroki zakres źródeł obowiązujących w ramach UE, tj. akty powstałe w ramach różnych organizacji międzynarodowych, np. Rady Europy czy Światowej Organizacji Handlu. Ponadto, ze względu na pośrednie wdrożenie prawa UE, państwo stowarzyszone może być zmuszone do przyjęcia szczególnych procedur lub najlepszych praktyk poszczególnych państw członkowskich w celu ustanowienia wystarczającego zbioru zasad umożliwiających uchwalenie i skuteczne stosowanie zblizzonego ustawodawstwa krajowego. Na przykład we wrześniu 2020 r. Ukraina wdrożyła 3 139 aktów organizacji europejskich, co stanowiło 21,3% z ogólnej liczby 14 712 aktów organizacji międzynarodowych wdrożonych do ukraińskiego ustawodawstwa krajowego<sup>40</sup>.

Szerokie zastosowanie aktów różnych instytucji europejskich można również prześledzić w orzeczeniach Sądu Najwyższego Ukrainy dotyczących odwołań administracyjnych (Tabela 1), co może stanowić ogólny przegląd źródeł europeizacji ukraińskiego prawa administracyjnego, zarówno w ramach umowy stowarzyszeniowej, jak i tego, o czym wspomniano powyżej.

Poniższe zestawienie wskazuje również na duży udział źródeł miękkiego prawa w prawie administracyjnym wykorzystywanych przez Sąd Najwyższy Ukrainy, co otwiera dodatkowe możliwości z perspektywy pluralizmu. Na przykład perspektywy w ramach globalnego pluralizmu prawnego koncentrują się na rozwijaniu mechanizmów proceduralnych, instytucji i praktyk, które mają na celu doprowadzenie do dialogu nakładających się systemów prawnych, zamiast hierarchicznego dyktowania norm<sup>41</sup>. Przykład europeizacji prawa administracyjnego w oparciu o wspólne zasady i inne instrumenty prawa miękkiego wydaje się doskonale nadawać do takiego podejścia, ponieważ pozwala na mniej rygorystyczne zasady uznawania i współistnienie wielu źródeł w większości przypadków.

---

<sup>40</sup> O. Radyshevska, *Administratyvne pravo Ukrainy v umovakh yevropeizatsii*, Kijów 2020, s. 714.

<sup>41</sup> P. Berman, *Global Legal Pluralism as a Normative Project*, „U.C. Irvine Law Review” 2018, t. 8, nr 2, s. 161.

Tabela 1. Odniesienia do aktów instytucji europejskich w orzeczeniach Sądu Najwyższego Ukrainy dotyczących odwołań administracyjnych (2018–2020)<sup>42</sup>

Nr	Instytucja źródłowa	Liczba odniesień	Udział
1.	ECHR	8336	39,2
2.	Konwencja Rady Europy o prawach człowieka z 1950 r	5943	28,0
3.	Miękkie prawo Rady Europy	5794	27,1
4.	Prawodawstwo UE	829	3,9
5.	Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo	235	1,1
6.	Umowa stowarzyszeniowa UE-Ukraina	84	0,4
7.	OBWE	60	0,3
8.	Ogółem	21281	100

<sup>42</sup> O. Radyshevska, *Administratyvne pravo Ukrainy v umovakh yevropeizatsii*, Kijów 2020, s. 714.

## Między uniwersalnym modelem rady sędowniczej a zasadą suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej

W niniejszym rozdziale autorka wskazuje na niemożliwość politycznego wprowadzenia, a następnie prawnego egzekwowania uniwersalnego, jednolitego dla wszystkich państw europejskich modelu rady sędowniczej. Wynika to bezsprzecznie z jednej z naczelnych zasad prawa międzynarodowego publicznego, tj. zasady suwerenności państw – państw wciąż będących naczelnymi podmiotami międzynarodowymi. Cechą charakterystyczną Unii Europejskiej jest wyznawanie tych samych wartości przez jej członków. Nie oznacza to bynajmniej, iż owe państwa członkowskie muszą w swoich systemach ustrojowych stosować tożsame rozwiązania, co nie byłoby wszak ani im potrzebne, co wynika z ich różnorodności, ani konieczne, gdyż UE wciąż pozostaje wspólnotą suwerennych państw, a nie federacją.

Chociaż niniejszy rozdział odnosi się, zgodnie ze swoim tytułem, do rady sędowniczej, należy potraktować zagadnienie unifikacji (nie mylić z harmonizacją, która jest wszak kwintesencją, najwyższym stadium regionalizmu, do którego wszak dążą państwa Europy poprzez instytucję Unii<sup>1</sup>) każdej instytucji czy organu w suwerennym, tj. niezależnym oraz niepodzielnym terytorialnie oraz podmiotowo państwie, jako tendencję nieefektywną, czasochłonną, kosztowną, nieprzydatną, a czasem nawet i szkodliwą. Bo choć zamiar, jak zawsze, jest wzniosły i chwalebny, celem bowiem jest zapewnienie funkcjonowania tak administracji rządowej, jak i samorządowej, organów władzy wykonawczej,

---

<sup>1</sup> R. Bieniada, *Regionalizm i regionalizacja w definicji. Wybrane problemy teoretyczne*, „e-Politikon” 2013, nr 6, s. 281–299.

ustawodawczej, a także sądowej na tożsamym poziomie na wskroś całej Unii, to nie można bezrefleksyjnie przyjąć założenia *one size fits all* (jeden rozmiar pasuje wszystkim; jeden rozmiar dla wszystkich)<sup>2</sup>. Wciąż dobrze się ma przeświadczenie, iż skoro elity polityczne państw członkowskich, a także te zasiadające w organach unijnych żyją na tym samym poziomie i obracają się w tych samych kręgach, co wszak wiąże się z podobnymi problemami, potrzebami czy perspektywami dalszego rozwoju, to przecież obywatele 27 państw członkowskich na pewno funkcjonują w tych samych, zunifikowanych realiach politycznych, ekonomicznych i społecznych. Otóż nie. Standard życia mieszkańców, poziom edukacji, opieki zdrowotnej, dostawy i dywersyfikacja energii, zaszłości historyczne z sąsiadami w i poza UE, wartości prawne, przynależność do danej religii, jak i jej rola w życiu prywatnym i publicznym, kultura prawna, podejście do kwestii światopoglądowych, w tym katalog praw dla mniejszości, są zgoła odmienne w każdym z państw Unii.

Dlatego też tak istotne jest wskazanie, zrozumienie i powielanie faktu, iż odgórne, zewnętrzne nakładanie przez jakąkolwiek instytucję, w tym ponadnarodową organizację międzynarodową, jaką jest UE, jednolitego modelu organów czy próby ingerencji w przekształcenie istniejących urzędów bądź instytucji jest nie tylko niekorzystne dla jego odbiorców – suwerennych, wyjątkowych i niepowtarzalnych państw w znaczeniu prawnym, politycznym i kulturowym – ale także stanowi poważne naruszenie suwerenności tychże podmiotów, które mają pełne prawo same decydować o zasadach funkcjonowania swojego aparatu państwowego.

## Prawo międzynarodowe a suwerenność

Jak już wskazano, niezwykle istotne jest dla utrzymania *status quo* w relacjach międzynarodowych, aby wszystkie podmioty funkcjonujące

---

<sup>2</sup> M. Brossard, M. Maurice, V. Tombelaine, *Is There a Universal Model of Organizational Structure?*, „International Journal of Sociology” 1976, nr 6(1), s. 41–75.

w stosunkach międzynarodowych miały równoprawny względem siebie charakter, tak prawny, jak i polityczny, aby uniknąć tym samym wszelkich konfliktów, sporów czy nawet dyplomatycznych awersji, co wszak ma bezpośrednie przełożenie na rozwój państw, dobrobyt ich mieszkańców oraz stan koniunktury gospodarczej na poziomach lokalnych, regionalnych i globalnych. Wystarczy przecież spojrzeć na niebezpieczny z punktu widzenia stabilności państw wzrost tzw. pozapaństwowych (niepaństwowych) podmiotów (ang. *non-state actors*, NSA)<sup>3</sup>, jak korporacje międzynarodowe czy grupy zbrojne (jak chociażby „państwo” islamskie<sup>4</sup>). To właśnie suwerenność państw jest najwyższym dobrem zapewniającym trwałość systemu międzynarodowego, jaki znamy od wprowadzenia porządku westfalskiego sankcjonującego teorię państwowcentryzmu. Oczywiście, dopóki NSA służą państwom i ich obywatelom, sytuacja prawnomiędzynarodowa jest bezpieczna i stabilna. Kiedy dzieje się inaczej, stabilność i pokój są wyraźnie zagrożone. Wówczas używa się w odniesieniu do takich podmiotów określenia „wrogie NSA” (ang. *violent non-state actors*, VNSA)<sup>5</sup>.

Wszak do NSA należą także organizacje międzynarodowe, tak międzyrządowe (ang. *intergovernmental organizations*, IGO), np. Unia Europejska, jak i pozarządowe (ang. *non-governmental organizations*, NGO), tzw. organizacje trzeciego sektora. Tutaj należy jednak wskazać na ich specyfikę oraz misję wypełnienia luki, do której instytucja państwa wraz z jego systemem administracyjno-instytucjonalnym nie jest w stanie dotrzeć, aby następnie działać efektywnie. Wymienia się

---

<sup>3</sup> J.E. Thomson, *State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research*, „International Studies Quarterly” 1995, nr 39(2), s. 213–233.

<sup>4</sup> Konieczne jest tutaj użycie cudzysłowu, jako że grupa terrorystyczna, jaką jest Daesh, uzurpuje (uzurpowała) sobie znamiona państwa wraz z przysługującymi jej wówczas uprawnieniami oraz właśnie równorzędną pozycją w odniesieniu do walczących z nią stron. Mylnie zatem dziennikarze powielali taką nazwę, niejako legitymizując ten niebezpieczny twór. Por. J. Tinnis, *Bibliography: Islamic State (IS, ISIS, ISIL, Daesh)*, „Perspectives on Terrorism” 2020, nr 14(4), s. 169–214.

<sup>5</sup> K. Mulaj, *Violent Non-state Actors in World Politics*, Exeter 2010; F. Eid S. Almatrif, A.M. Garba, A.G. Zwiener, *Strategic Challenges Posed by Non-State Actors to Collective Security Arrangement*, Rio de Janeiro 2016.

tu działania pomocowe, humanitarne, budujące pokój<sup>6</sup>, a także ekologiczne, w przypadku których państwo jako instytucja nie ma możliwości tak logistycznych, jak i finansowych, aby efektywnie zająć się danymi kwestiami. Zbyttna demonizacja NSA jest zatem niekorzystna także dla państw-założycieli, które wszak łożą na rozwój i działalność tychże organizacji, co dodaje międzynarodowego prestiżu im samym.

Podobnie jest także z przywoływaną w niniejszej publikacji Unią Europejską, która zrzesza suwerenne podmioty w ramach organizacji międzynarodowej, ponadnarodowej – jednak nie federacji państw. Takowe rozróżnienie ma niebagatelne znaczenie z ustrojowego punktu widzenia. „Federacja” (łac. *foedus* – ‘związek, przymierze’; *foederatio* – ‘sprzymierzenie’) oznacza, za encyklopedią PWN<sup>7</sup>, związek mniejszych, obdarzonych autonomią państw związkowych, jak stany, kraje, kantony, landy, prowincje. Przy federacyjnym układzie sił politycznych szereg kompetencji państwowych, tych świadczących i potwierdzających istnienie państwa jako suwerennej jednostki na arenie międzynarodowej, w tym kompetencji prawodawczych oraz wykonawczych, powierza się instytucji wyższej. Przykładami państw federalnych, zwanych także państwami związkowymi, są Stany Zjednoczone, Federacja Rosyjska, Republika Indii, Związek Australijski czy Federacyjna Republika Brazylii.

Unia Europejska to organizacja ponadnarodowa. W tym miejscu należy przybliżyć te dwa człony, aby lepiej rozumieć sens i istotę jej funkcjonowania. Zgodnie z doktryną prawa międzynarodowego jednostkę można nazwać organizacją, jeśli spełnia następujące warunki: jest to związek suwerennych państw (a nie krajów, wszak te pojęcia w prawie międzynarodowym nie są synonimiczne) w liczbie co najmniej trzech (dwa państwa funkcjonują zwykle na podstawie porozumienia o przyjaźni czy innych bilateralnych umów), którego postawą prawną jest umowa (traktat, który musi spełniać pewne wymogi, zgodnie

<sup>6</sup> C. Hofmann, U. Schneekener, *Engaging non-state armed actors in state and peace-building: options and strategies*, „International review of the Red Cross” 2011, nr 93(883), s. 603–621.

<sup>7</sup> Federacja, Encyklopedia PWN: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/federacja;4008228.html> [dostęp: 11.08.2021].

z międzynarodowym prawem traktatów<sup>8</sup>), która z kolei pełni także funkcję statutu organizacji, wymieniająca liczbę, nazwy i cele poszczególnych organów (niebagatelne znaczenie ma tu instytucjonalizacja danej organizacji, jako że bez własnych organów dany traktat powoływałby jedynie współpracę w ramach politycznych spotkań, szczytów czy konferencji, ale już nie oddawałby międzynarodowym ciałom swoich kompetencji czy mocy reprezentowania własnej racji stanu).

Wreszcie, poza wyznacznikami formalnymi, dochodząc do meritum, organizacja międzynarodowa posiada osobowość prawną, a zatem staje się, wolą zapisaną w traktacie przez państwa ją tworzące, podmiotem prawnym na arenie międzynarodowej<sup>9</sup>. Oznacza to, iż przyjmuje na siebie prawa<sup>10</sup>, ale także obowiązki<sup>11</sup> w relacjach międzynarodowych. Unia Europejska posiada podmiotowość prawną, o czym stanowi art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>12</sup>.

Ponadnarodowość organizacji międzynarodowej to zaś jej cecha charakterystyczna, widoczna nie tylko w wartościach i zasadach preferowanych oraz chronionych prawnie przez samą IGO, ale także jej państwa członkowskie. Jednak oprócz zaplecza aksjologicznego wysoce istotnym zagadnieniem ponadnarodowości jest kultywowany system polityczny, niezwykle zintegrowany na poziomie planowania, organizowania, jak również zarządzania czy kontroli. W przypadku Unii Europejskiej mowa tu wreszcie o pewnej idei współpracy na wszelkich możliwych poziomach – gospodarczym, politycznym, prawnym,

---

<sup>8</sup> Tu podstawą prawną jest Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74 poz. 439).

<sup>9</sup> M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008.

<sup>10</sup> B. Kuźniak, M. Marcinko, M. Ingelević-Citak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2017.

<sup>11</sup> A. Czaplińska, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowoprawnej*, Łódź 2014.

<sup>12</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203 poz. 1569).

społecznym, w tym światopoglądowym<sup>13</sup>. Oprócz bowiem koncepcji integracyjnej, na którą państwa chętnie przystały celem zapewnienia sobie rozwoju, uzyskania dostępu do rynków innych partnerów, polepszenia poziomu życia własnych mieszkańców, coraz bardziej uwidacznia się określony (narzucony?) układ zależności między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi (spośród których nie wszystkie działają w imieniu i na rzecz swoich państw), w dodatku w kwestiach, które państwa chcą, aby pozostały wyłącznie im podległe.

Można mówić zatem z jednej strony o potędze, wielkiej sile, politycznej, ale i prawnej, regulowanej prawem pierwotnym Unii Europejskiej, jak również późniejszym, wtórnym prawem pochodzącym z jej organów. Siła wypływająca z ponadnarodowości jest dodatkowo napędzana przez delegowanie kompetencji z suwerennych państw na rzecz instytucji unijnych, co wiąże się wszak ze zmianą kategorii, jaką jest „suwerenność”. Choć tu niektórzy praktycy i teoretycy prawa unijnego zastosowaliby nawet pojęcie „ograniczenie suwerenności”. Jest to jednak teza z natury rzeczy mylna, nieprawdziwa, jako że suwerenność jako wartość polityczna, podobnie jak niepodległość, jest niepodzielna i niestopniowalna<sup>14</sup>. Stąd też z drugiej strony należy wskazać, iż wszelkie próby ograniczenia suwerennych kompetencji, odebranie państwowemu monopolu na kształtowanie norm na rzecz stworzonych przez nie IGO może prowadzić do zagrożenia pełnej, tj. niczym nieograniczonej zasady prawa międzynarodowego, jaką jest zasada suwerenności państw. W przypadku jednak, jeśli państwa członkowskie, wszystkie, z własnej woli (tu element wolicjonalny musiałby przeważać, acz stosowany w dobrej wierze, a nie w formie nacisków politycznych czy gospodarczych) zdecydowałyby się na ograniczenie własnej suwerenności, tworząc np. federację państw, wówczas ich narodowe rządy uzyskalyby „jedynie” autonomię w ramach większej struktury na czele z „rządem

---

<sup>13</sup> J. Ruzzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

<sup>14</sup> Tu istnieje oczywiście także liczna grupa naukowców, którzy nie zgadzają się z tą tezą. Por. A. Laska, *Współzależność jako warunek suwerenności państwa*, „Historia i Polityka” 2020, nr 33(40), s. 133–147; R. Rosicki, *O suwerenności*, „Przeгляд Naukowo-Metodyczny” 2010, nr 4, s. 63–72.



europejskim”. Taki obrót spraw międzynarodowych, europejskich jest oczywiście możliwy. Jednak, jak wskazano w niniejszym opracowaniu, suwerenność takich członków (krajów, prowincji, landów) byłaby ograniczona, a w praktyce nieporównywalna do suwerenności niepodległych i samorządnych państw, jakimi są przy obecnym stanie prawnym państwa członkowskie Unii Europejskiej.

### Uniwersalny model rady sędowniczej a orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości

Funkcjonująca w Polsce na podstawie prawnej samej ustawy zasadniczej<sup>15</sup> Krajowa Rada Sądownictwa jest organem wysokiej wagi, świadczącej m.in. o suwerenności państwa, niezawisłości jego organów sądowych oraz niezależności pracujących w nich sędziów. W każdym państwie UE takowy organ, wszak o innej nazwie własnej, posiada podobne kompetencje, choć są one oczywiście przypisane w odpowiedni sposób do panujących tam systemów ustrojowych, potrzeb terytorialnych i merytorycznych, a często wynikają z historii państwowości, rozwiązań dziejowych czy kultury prawnej. Ta właśnie otoczka pozaprawna ma niebagatelne znaczenie przy formowaniu, a następnie wolnym funkcjonowaniu takich organów państwowych, jakie są potrzebne i efektywne w danym państwie – jemu tylko i wyłącznie zasadnych, pomocnych i spełniających swoją konstytucyjną oraz ustawową rolę<sup>16</sup>.

Jako że nie istnieje jednolity, uniwersalny model organów władzy, żadnej z trzech w trójpodziale władzy, wielkim zaskoczeniem okazał się najpierw wniosek, a następnie orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie polskiej KRS. Mowa o wyroku TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 mającej za przedmiot

---

<sup>15</sup> Art. 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

<sup>16</sup> Podstawę prawną dopełnia ustawa zwykła o KRS: ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z dnia 12 maja 2011 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 84).

wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, przy udziale Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>17</sup>. Orzeczenie unijnego organu dotyczyło zatem odpowiedzi na pytanie prejudycjalne odnośnie do pierwszeństwem prawa unijnego<sup>18</sup> wraz z ewentualnym uprawnieniem polskich organów do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii Europejskiej wskazujących na brak kompetencji KRS.

Należy wskazać, iż już sama zasada pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem wewnętrznym suwerennego państwa, jakim jest Rzeczpospolita Polska, jest niezgodna z Konstytucją. Otóż art. 87 ustawy zasadniczej, otwierający Rozdział III *Źródła prawa*, stanowi, iż: „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”. Wszelkie umowy międzynarodowe, traktaty bilateralne i multilateralne, w tym umowy akcesyjne do organizacji międzynarodowych, w tym do Unii Europejskiej, stoją na dalszym miejscu w przywołanej hierarchii źródeł prawa niż Konstytucja. Oznacza to także, iż tak ustawy, jak i ratyfikowane umowy oraz rozporządzenia muszą być zgodne z postanowieniami (zasadami i wartościami) stojącej nad nimi Konstytucji. Dodatkowo wszelkie normy niezgodne z treścią Konstytucji winny być uznane za niekonstytucyjne, czyli nieposiadające mocy wiążącej<sup>19</sup>.

W swoim wyroku Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości wskazuje na szereg nieostrych pojęć czy terminów nieposiadających wiążących

---

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r.

<sup>18</sup> Zasada jest wielce kontrowersyjna, nie zyskała aprobaty szeregu prawników konstytucjonalistów.

<sup>19</sup> Por. *Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej*, komunikat Trybunału Konstytucyjnego dostępny na stronie internetowej tegoż organu: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-przed/art/11583-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> [dostęp: 11.08.2021].

jako normy definicji prawnych (co dotyczy wartości, jakimi są choćby demokracja czy praworządność). Kolejne punkty uzasadnienia wyroku nasuwają jedynie skojarzenia polityczne, a nie prawne, gdyż jak wskazuje art. 4 (2) Traktatu o Unii Europejskiej, *nomen omen* cytowany przez TSUE w swoim orzeczeniu:

Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego<sup>20</sup>.

## Reakcje międzynarodowe na zakończenie

Międzynarodowe reakcje wśród państw-członków Unii Europejskiej różnią się w zależności od poziomu gospodarczego. Czy zatem można postawić tezę, iż o dążeniu do ujednoczenia organów państwowych, nakłanianiu suwerennych jednostek na arenie międzynarodowej do kształtowania i formowania uniwersalnych modeli organów, w tym organów odpowiedzialnych za przestrzeganie niezawisłości sądów oraz niezależności sędziów, decyduje poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego? Widać bowiem wyraźnie, iż jasne i niezmiennie

<sup>20</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009 Nr 203 poz. 1569).

stanowisko Polski w sprawie tak swojego wyłącznego prawa do funkcjonowania i kontrolowania KRS, jak i podkreślania oraz egzekwowania fundamentalnej w prawie międzynarodowym zasady suwerenności samowładnej i całowładnej dzieli narody Europy. Te skupione w środkowo-wschodniej części starego kontynentu, będące także sojusznikami rządu w Warszawie, popierają stanowisko Polski. Mowa tu o Grupie Wyszehradzkiej, państwach bałtyckich, czy szerzej – państwach skupionych wokół koncepcji Trójmorza<sup>21</sup>.

Państwa te, które łączy nie tylko podobny poziom rozwoju, ale także spuścizna historyczna, rozumieją zgoła inaczej ponadnarodowość niż ich zachodni sąsiedzi. To właśnie bowiem bogate państwa zachodniej Europy chętnie widzą pełną unifikację rozwiązań systemowych, tak ustrojowych, jak i gospodarczych, nie dostrzegając zagrożenia w dążeniu w kierunku federacji, a tym samym osłabianiu państw jako pierwotnych podmiotów stosunków międzynarodowych. I skoro tych dwóch skrajnych podejść nie da się pogodzić, należy wrócić do początków funkcjonowania samej Unii Europejskiej, która jako organizacja międzynarodowa została powołana z celem zgoła innym niż unifikacja, a jest nim właśnie integracja. Stąd też, choć ponadnarodowość UE wymaga pewnych wyrzeczeń, ograniczając państwa na poziomie organizacyjnym, to już niekorzystnym z punktu widzenia racji stanu poszczególnych państw jest (zewnątrzne) parcie ku ujednoczeniu rozwiązań prawnych, zważywszy na to, że kultury prawne, systemy polityczne i przekonania społeczne państw tworzących Unię Europejską są zgoła różne. Przy podpisywaniu bowiem traktatów akcesyjnych państwom zagwarantowano suwerenne funkcjonowanie w ramach struktur unijnych, a nie przystąpienie do federacji państw czy jednostek niepaństwowych.

---

<sup>21</sup> M. Sienkiewicz, *Koncepcja Trójmorza w polityce zagranicznej Polski po 2015 r.*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo” 2016, nr 1(4), s. 139–151; Trójmorze, Ministerstwo Spraw Zagranicznych: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/trojmorze> [dostęp: 11.08.2021].

## Rynek surogacji: europejski pluralizm wartości a Trybunał w Strasburgu

Większość krajów zachodnich zakazuje macierzyństwa zastępczego pełnego. Jednak kraje, które na to zezwalają, otwierają drzwi dla rozwijającej się „turystyki reprodukcyjnej” lub „turystyki macierzyństwa zastępczego”, co prowadzi do poważnych problemów prawnych w krajach, z których pochodzą pary zawierające taką umowę<sup>1</sup>. Fakt ten nadaje nowy wymiar dyskusjom na temat macierzyństwa zastępczego. Obok debaty na temat legalizacji tej praktyki w ostatnich latach toczy się intensywna dyskusja na temat tak zwanego transgranicznego macierzyństwa zastępczego. Dyskusja koncentruje się tu z jednej strony na potrzebie ochrony interesów dzieci już urodzonych za granicą za pośrednictwem usług wynajmu macic, a z drugiej strony na szacunku należnym uzasadnionym środkiem podjętym przez państwa w celu uniknięcia ukradkowej legalizacji macierzyństwa zastępczego.

W tej debacie mowa o prawach człowieka nabrała szczególnego znaczenia ze względu na orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). ETPCz, choć nie należy do Unii Europejskiej, jest niewątpliwie istotną częścią projektu europejskiego. Co więcej, stanowi on podstawową instytucję tego, co można nazwać europejskim porządkiem wartości. W art. 6.2 TUE przewidziano nawet, że „Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności” (EKPC). Mówienie o orzecznictwie Trybunału w Strasburgu jest tożsame z mówieniem o projekcie europejskim

---

<sup>1</sup> W odniesieniu do tego zagadnienia zob. B.C. Van Beers, *Reproductive tourism in Europe and the gradual erosion of existing legal limits to reproductive markets*, „Medical Law Review” 2014, nr 23, s. 102–134.

w jego najgłębszym wymiarze moralnym. Nie można zatem ocenić pluralizmu wartości w Unii bez oceny poziomu powściągliwości lub aktywizmu sądowego Trybunału w Strasburgu.

W ostatnich latach ETPCz nie wykazał wystarczającego poszanowania dla europejskiego pluralizmu wartości i w kilku przypadkach próbował narzucić, poprzez mowę o prawach człowieka, jednolity standard, który trudno pogodzić z odpowiednią ochroną rodziny. Jesteśmy świadkami rozwoju ekspansywnej retoryki praw, która bardzo utrudnia rozważne rozpatrywanie argumentów wykraczających poza indywidualizm, izolacjonizm czy same pragnienia stron<sup>2</sup>. Niemniej jednak wielkie wyzwania etyczne naszych czasów mają implikacje ekologiczne lub środowiskowe, które nie mogą być rozwiązane, jeśli nie przekroczymy indywidualizmu i izolacjonizmu charakteryzujących nasze rozmowy o prawach.

Na następnych stronach poddam krytycznej ocenie sposób, w jaki ETPCz zajął się problemem transgranicznego macierzyństwa zastępczego, narażając na szwank pluralizm wartości w Europie (II). Zakwestionuję samą ideę prawa do posiadania dzieci, które to roszczenie zyskało przychyłność Trybunału w Strasburgu (III) oraz będę bronił większej obecności ostrożnościowego osądu instytucji państwowych w miejsce obecnej dominacji ponadnarodowej retoryki praw (IV).

## Wynajem macic przed Trybunałem w Strasburgu a obchodzenie prawa wewnętrznego

Pierwszymi istotnymi sprawami, w których problem macierzyństwa zastępczego pojawił się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka były sprawy *Menesson* przeciwko Francji oraz *Labassée*

---

<sup>2</sup> F. Simón-Yarza, *Between Desires and Reason. Rights Discourse at the Crossroads*, London 2020, s. 109 i n.; G. Puppink, *Les droits de l'homme dénaturé*, Paris 2018.

przeciwko Francji. W tle tych decyzji znalazły się dwie pary, które skorzystały z usług wynajmu macic, odpowiednio w Kalifornii i Minnesocie w USA. Dzieci – dwie bliźniaczki w sprawie Mennesson i chłopiec w sprawie Labassée – nie mogły zostać zarejestrowane jako dzieci pary będącej stroną umowy we francuskim rejestrze cywilnym z powodu naruszenia zasad porządku publicznego. Francuski Cour de cassation rozumiał, że dokonanie takiej rejestracji mogłoby zalegalizować samą praktykę wynajmu macic, a tym samym poprzeć zachowanie, które było we Francji zakazane. Po tym, jak ich próby uzyskania uznania pokrewieństwa w porządku wewnętrznym zostały udaremnione, skarżący zwrócili się do Trybunału w Strasburgu, a Trybunał wydał wyrok stwierdzający naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego małoletnich (art. 8 EKPC). W szczególności uznano, że niepewna sytuacja dzieci w odniesieniu do ich statusu rodzinnego podważa ich tożsamość wobec społeczeństwa francuskiego. Niezależnie od tego nie stwierdzono naruszenia poszanowania prawa do życia prywatnego i rodzinnego tych par, ponieważ nikt nie przeszkadzał im w faktycznym wspólnym zamieszkananiu z dziećmi, a brak możliwości uznania pokrewieństwa był uzasadniony względami porządku publicznego.

Linia orzecznictwa zapoczątkowana w sprawach Mennesson i Labassée została następnie potwierdzona w sprawach Foulon przeciwko Francji i Bouvet przeciwko Francji z 21 lipca 2016 r. oraz Laborie przeciwko Francji z 17 stycznia 2017 r. W tych trzech sprawach stwierdzono naruszenie art. 8 EKPC w odniesieniu do poszanowania prawa do życia prywatnego dzieci – ze względu na sytuację niepewności co do ich tożsamości prawnej – choć nie stwierdzono naruszenia prawa do życia rodzinnego. Szczególnie problematyczna była pierwsza decyzja w sprawie Paradiso Campanelli przeciwko Włochom z 27 stycznia 2015 r., uchylona wyrokiem Wielkiej Izby z 24 stycznia 2017 r. W tym przypadku skarżącymi była para, która zawarła umowę z rosyjską firmą świadczącą usługi w zakresie wynajmu macic, aby urzeczywistnić swoje pragnienie posiadania dziecka. Po „wyprodukowaniu” dziecka za pomocą technik reprodukcji wspomaganey, bez gamet któregośkolwiek z przyszłych rodziców i po zapłaceniu 50 tys. euro za usługi z zakresu macierzyństwa zastępczego, włoska para zgłosiła narodziny

dziecka w Rosji bez jakiegokolwiek wzmianki o umowie o macierzyństwo zastępcze. Kiedy dziecko przebywało już we Włoszech, skarżący zostali oskarżeni o przestępstwo „zmiany stanu cywilnego” i „fałszerstwa”. Zaistniała sytuacja była całkowicie niezgodna z prawem, więc sądy włoskie, opierając się na szeregu przesłanek, nakazały odebranie dziecka skarżącym i wszczęły postępowanie w celu oddania dziecka do adopcji. Sąd dla nieletnich powiązał nawet chęć pary do „obejścia ustawodawstwa adopcyjnego” z „narcystycznym pragnieniem pary” kosztem naruszenia porządku publicznego. Po krótkim okresie wspólnego życia dziecka i skarżących ustanowiono opiekuna, dziecko zostało powierzone opiece społecznej i ostatecznie oddane do adopcji.

Starania skarżących o uzyskanie korzystnego wyroku we Włoszech nie powiodły się i złożyli oni pozew do ETPCz, który orzekł, że Włochy naruszyły prawo do poszanowania życia rodzinnego zgodnie z art. 8 Konwencji. W osobliwym wyroku równoważącym ETPCz uznał, że porządek publiczny i przepisy wewnętrzne powinny ustąpić pragnieniom skarżących, którzy chcą zachować swoje afektywne życie rodzinne – trwające zaledwie kilka miesięcy – z dzieckiem. Najbardziej uderzający w tej sprawie jest brak wrażliwości wykazany przez Trybunał w docenianiu związku między prawami człowieka a porządkiem publicznym. Nie jest wcale zaskakujące, że pewien autor posunął się do stwierdzenia, że „Europejski Trybunał Praw Człowieka stopniowo legitymizuje macierzyństwo zastępcze poprzez szybkie podejmowanie kolejnych decyzji, z których każda niesie ze sobą dalszą liberalizację tej praktyki i logiki prawa do posiadania dziecka”<sup>3</sup>. Skrytykowany przez kilku autorów wyrok został zaskarżony do Wielkiej Izby, która w decyzji z 24 stycznia 2017 r. uchyliła go jedenastoma głosami do sześciu.

Ostatnim ważnym epizodem w relacjach między Trybunałem w Strasburgu a transgranicznym macierzyństwem zastępczym była opinia doradcza wydana przez Trybunał 10 kwietnia 2019 r. Jest to pierwsza opinia doradcza wydana przez Trybunał od czasu wejścia

---

<sup>3</sup> G. Puppinc, *The Liberalization of Surrogacy by the ECHR*, European Centre for Law & Justice: <https://eclj.org/surrogacy/echr/the-liberalisation-of-surrogacy-by-the-echr> [dostęp: 13.04.2021].



w życie Protokołu nr 16 do Konwencji, czyli od 1 sierpnia 2018 r. Na tamtą chwilę Protokół ratyfikowało już dziesięć państw. Artykuł 1 Protokołu umożliwia „najwyższym sądom i trybunałom” państwa „zwrócenie się do Trybunału z wnioskiem o opinię doradcą w istotnych kwestiach dotyczących interpretacji lub stosowania praw i wolności zawartych w Konwencji i jej protokołach” (art. 1.1), zawsze „w związku ze sprawą toczącą się przed danym sądem lub trybunałem” (art. 1.2).

W analizowanej sprawie opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została poprzedzona wnioskiem francuskiego Cour de cassation z 12 lutego 2018 r. Wniosek ten z kolei pojawił się w kontekście odwołania w sprawie *Mennesson*, czyli po wyroku wydanym przez Trybunał w Strasburgu przeciwko Francji. W następstwie tej decyzji Francja zaakceptowała rejestrację zagranicznego zaświadczenia uznającego ojcostwo prawne strony umowy, jeśli strona taka była również ojcem biologicznym. Administracja francuska nie dopuściła jednak takiej możliwości dla prawnej matki, ale pozwoliła jej na wszczęcie procedury adopcyjnej pod warunkiem, że pozostawała w związku małżeńskim z ojcem biologicznym dziecka – procedury, która mogła zakończyć się adopcją, o ile sprzyjała najlepszemu interesowi dziecka i zostały spełnione wszystkie dalsze wymogi prawne<sup>4</sup>. W tych okolicznościach Cour de cassation zapytał, czy poza uznaniem pokrewieństwa w stosunku do ojca biologicznego analogiczny obowiązek w stosunku do matki prawnej – uznanej za taką w obcym państwie – był również wymagany przez Europejską Konwencję Praw Człowieka; czy konieczne jest rozróżnienie przypadków, w których matka prawna wniosła wkład w postaci swoich komórek jajowych, od tych, w których tego nie uczyniła; oraz, w przypadku pozytywnej odpowiedzi na którekolwiek z poprzednich pytań, czy uznanie możliwości adopcji wystarczyłoby do wypełnienia obowiązków w odniesieniu do statusu matki prawnej.<sup>5</sup>

W swojej odpowiedzi Trybunał stwierdził, że ponieważ procedura krajowa dotyczyła kwestii, w której nie wykorzystano komórek

---

<sup>4</sup> Opinia doradcza ETPCz z 10 kwietnia 2019 r., § 14.

<sup>5</sup> Tamże, § 9.

jajowych matki prawnej, odpowiedź powinna być ograniczona do tego rodzaju przypadków<sup>6</sup>. Podobnie Trybunał rozpatrywałby jedynie przypadek, w którym prawny ojciec byłby również biologicznym ojcem dziecka, niezależnie od tego, że dalszy rozwój sytuacji mógłby rozszerzyć żądania uznania<sup>7</sup>. Wreszcie Trybunał rozpatrywałby ten problem wyłącznie w świetle prawa do poszanowania życia prywatnego<sup>8</sup>. Dzięki tym granicom Trybunał wykazał szerokie spojrzenie na sytuację z perspektywy prawa porównawczego, dowodząc braku konsensusu, a tym samym problemów, jakie stwarza europejskie rozwiązanie ingerujące w suwerenność narodową. Jednak taka perspektywa nie powstrzymała Trybunału od stwierdzenia, że uznanie pewnego rodzaju relacji matka-dziecko na korzyść strony umowy byłoby wymagane przez prawo do poszanowania życia prywatnego.

Na zakończenie tej części warto podkreślić, że po zapoznaniu się z orzecznictwem ETPCz dotyczącym macierzyństwa zastępczego, a w szczególności ze zmiennymi stanowiskami w sprawie *Paradiso i Campanelli* przeciwko Włochom oraz z nowszą opinią doradcą, możemy przynajmniej stwierdzić, że określenie zakresu prawa do poszanowania życia prywatnego przy zachowaniu minimalnego bezpieczeństwa prawnego jest niemalże niemożliwe<sup>9</sup>. Nie sposób nie odnieść wrażenia dewaluacji znaczenia praw, gdy ciąg podjętych decyzji nie odpowiada kryterium odpowiadającemu etycznemu *sensus communis* obywateli. I naprawdę trudno jest utrzymywać, że równowaga ustalona przez Trybunał odpowiada takiemu *sensus communis*, gdy jest ona przyjmowana pośród uogólnionej niezgody legislacyjnej opartej na głębokich konfliktach moralnych. Zajmując się właśnie kwestią macic do wynajęcia, Trybunał przyznał w swojej opinii doradczej, że „szczególnie tam, gdzie sprawa podnosi delikatne kwestie moralne lub etyczne,

<sup>6</sup> Tamże, §§ 28–29.

<sup>7</sup> Tamże, § 36.

<sup>8</sup> Tamże, § 30.

<sup>9</sup> Szerszą analizę tego braku bezpieczeństwa można znaleźć w A.J. Gómez Montoro, *Vida privada y autonomía personal o una interpretación passe-partout del artículo 8 CEDH*, [w:] *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, red. R. Llorente i in., Madrid 2016, s. 617–650.

margines oceny będzie szeroki”<sup>10</sup>. Ta ocena wartości jest jednak równoważona przez Trybunał, który stwierdza, że „w przypadku, gdy w grę wchodzi szczególnie ważny aspekt tożsamości jednostki, [...] margines pozostawiony państwu był zazwyczaj ograniczony”<sup>11</sup>. A jednak powinniśmy zadać sobie następujące pytania: Do czego zmiierzają ograniczenia w uznawaniu transgranicznego macierzyństwa zastępczego, jak nie do ochrony „szczególnie ważnego aspektu tożsamości jednostki” właśnie? Czy nie jest fałszem powoływanie się na tożsamość dzieci w celu powstrzymania państw od ochrony tożsamości „dzieci w ogóle”<sup>12</sup>, jak przyznała Wielka Izba w sprawie *Paradiso i Campanelli*? A jeśli cały spór dotyczy najlepszego sposobu ochrony tożsamości i nie ma europejskiego konsensusu co do tej ochrony, to czy Trybunał nie powinien poddać się marginesowi oceny państw? Czy Trybunał nie promuje pewnego rodzaju integracji europejskiej poprzez dyskurs praw, sprzeczny z pluralizmem wartości i subsydiarnością?

## Domniemana lub wyraźna przesłanka: prawo do posiadania dzieci

Na poprzednich stronach dokonałem krytycznej oceny orzecznictwa Trybunału w Strasburgu w zakresie macierzyństwa zastępczego o charakterze transnarodowym. Jego ewolucja wskazuje na trend do liberalizacji rynków wynajmu macic. Trend, którego podstawy należy widzieć w szerszym kontekście rozszerzania tzw. praw reprodukcyjnych. Dlatego należy zauważyć, że poruszamy się w bardzo kontrowersyjnej dziedzinie, o której mówi się, że wypacza sam język praw człowieka<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Tamże, § 43.

<sup>11</sup> Tamże, § 44.

<sup>12</sup> ETPCz (Wielka Izba), *Paradiso i Campanelli* przeciwko Włochom z 24 stycznia 2017 r., § 197.

<sup>13</sup> M.A. Glendon, S.D. Kaplan, *The Universal Declaration Turns 70*, *The American Interest*, 19.12.2018: <https://www.the-american-interest.com/2018/12/19/the-universal-declaration-turns-70> [dostęp: 13.04.2021].

W obronie macierzyństwa zastępczego lub macic do wynajęcia argument wolności reprodukcyjnej i prawa do posiadania dzieci odgrywał ważną rolę od samego początku istnienia tej praktyki wraz z żądaniem równości reprodukcyjnej<sup>14</sup>. Nacisk kilku autorów na prawo do prokreacji znalazł poparcie w niektórych międzynarodowych instrumentach „miękkiego prawa”, uznających – zazwyczaj w sposób niejasny i niezdefiniowany – prawo do posiadania dzieci<sup>15</sup>. Jeśli chodzi o Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), wśród orzeczeń promujących mentalność „praw do posiadania dzieci” należy przytoczyć wyrok Wielkiej Izby w sprawie Dickson przeciwko Wielkiej Brytanii z 15 grudnia 2007 r. Sprawa dotyczyła odmowy dostępu do sztucznego zapłodnienia więźniarce, która została skazana na karę dożywotniego pozbawienia wolności – z minimalnym wymiarem piętnastu lat pozbawienia wolności. Zarówno więźniarka, jak i jej partner byli w stosunkowo podeszłym wieku i trudno było być pewnym stabilności ich związku w przyszłości. Odmowa dostępu do sztucznego zapłodnienia została ostatecznie uzasadniona zasadą sprawiedliwej, właściwej równowagi z uwzględnieniem najlepszego interesu przyszłego dziecka. Jednak Wielka Izba, przewagą dwunastu głosów do pięciu, utrzymała, że jeśli stawką jest coś tak „osobistego” jak posiadanie dziecka, margines oceny państwa powinien zostać uchylony, i potępiła Zjednoczone Królestwo za naruszenie prawa do prywatności więźnia. Trudno oprzeć się wrażeniu, że Trybunał faworyzował samo pragnienie posiadania dziecka przeciwko dobru dziecka, wspierając w ten sposób wspomnianą już mentalność „prawa do posiadania dziecka”.

To właśnie ta mentalność zdaje się leżeć u podstaw pierwszego wyroku wydanego przez ETPCz w sprawie S.H. i inni przeciwko Austrii z 1 kwietnia 2010 r., uchylonego następnie przez Wielką Izbę. W decyzji

---

<sup>14</sup> A. Martha, A. Field, *Surrogate Motherhood. The Legal and Human Issues*, Cambridge MA 1988, wyd. 1, (wydanie poszerzone 1990), s. 46 i n.; C.R., *Neutrality in Constitutional Law (With Special Reference to Pornography, Abortion, and Surrogacy)*, „Columbia Law Review” 1992, nr 92, s. 1–52.

<sup>15</sup> Zob. m.in. M. Iliadou, *Surrogacy and Positive Obligations Under the European Convention on Human Rights*, „Revista Española de Derecho Europeo” 2017, nr 62, s. 127 i n.

tej Trybunał w Strasburgu stwierdził, że Austria naruszyła zakaz dyskryminacji (art. 14 EKPC) w związku z prawem do poszanowania życia prywatnego (art. 8 EKPC) z powodu zakazu heterologicznego zapłodnienia *in vitro* z użyciem komórek jajowych uzyskanych od dawcy. Za punkt wyjściowy Trybunał uznał, „że prawo pary do poczęcia dziecka i skorzystania w tym celu z medycznie wspomaganey prokreacji mieści się w zakresie art. 8, ponieważ taki wybór wyraźnie wpisuje się w ramy życia prywatnego i rodzinnego”<sup>16</sup>. Mimo wyraźnego odwołania się do „marginesu oceny” państw<sup>17</sup>, Trybunał wskazał, że „wątpliwości oparte na względach moralnych” nie są „wystarczającym powodem” do zabronienia dostępu do sztucznego zapłodnienia poprzez dawstwo komórek jajowych<sup>18</sup>. Decyzja ta została zaskarżona do Wielkiej Izby, która uchyliła ją w dniu 3 listopada 2011 r. Trybunał uzasadnił swoją nową decyzję marginesem oceny, który powinien być przyznany państwu w obliczu poważnych kwestii moralnych<sup>19</sup>.

Mimo to możemy się zastanawiać, na ile rzeczywiście można mówić o „prawie do posiadania dzieci”. Normy prawa międzynarodowego nie określają jasno zakresu i granic praw takich jak prawo do „sprawowania kontroli oraz swobodnego i odpowiedzialnego decydowania o sprawach związanych z seksualnością”<sup>20</sup> czy prawo do „swobodnego

<sup>16</sup> ETPCz, S.H. i inni przeciwko Austrii z 1 kwietnia 2010 r., § 60.

<sup>17</sup> Tamże, § 69.

<sup>18</sup> Według Trybunału względy moralne „mogą być szczególnie ważne na etapie podejmowania decyzji, czy zezwolić na sztuczną prokreację w ogóle, przy czym Trybunał podkreśla, że nie ma obowiązku, aby Państwo przyjęło ustawodawstwo tego rodzaju i zezwoliło na sztuczną prokreację”, Tamże, § 74.

<sup>19</sup> Przy tej okazji Trybunał wyraźnie stwierdził, że „ponieważ stosowanie zapłodnienia *in vitro* wówczas było i nadal jest kwestią sporną o podłożu moralnym i etycznych na tle szybko postępującego rozwoju medycyny i nauki, a także ponieważ kwestie podniesione w niniejszej sprawie dotyczą obszarów, w których nie ma jeszcze jasnego i wspólnego stanowiska państw członkowskich, Trybunał uważa, że margines oceny, który należy przyznać pozwanemu państwu, musi być szeroki” (ETPCz, S.H. i inni przeciwko Austrii (Wielka Izba) z 3 listopada 2011 r., § 97).

<sup>20</sup> Czwarta Światowa Konferencja w sprawie Kobiet, Pekin, 4–15 września 1995 r., załącznik II, Platforma Działania, § 96.

i odpowiedzialnego decydowania o liczbie i czasie posiadania dzieci”<sup>21</sup>. Nie wskazują też na rzeczywiste implikacje prawa do „zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego”. Wszystkie te abstrakcyjne prawa proklamowane w międzynarodowych instrumentach prawa miękkiego nie tylko nie są precyzyjnie zdefiniowane, ale samo ich wdrożenie musi rozstrzygać kluczowe dylematy etyczne.

Kolejny budzący wątpliwości sposób argumentacji – szczególnie rozpowszechniony w orzecznictwie ETPCz – polega na traktowaniu jako prawa *prima facie* każdego konkretnego zachowania, które można niejasno subsumować w ramach abstrakcyjnej formuły prawa, bez względu na jego moralne implikacje, a tym samym na traktowaniu każdego ograniczenia tego zachowania jako czegoś negatywnego *prima facie*. Na przykład w odniesieniu do omawianego tutaj tematu jeśli tylko zdefiniujemy „prawo do posiadania dziecka” jako subsumowalne w ramach „prawa do poszanowania życia prywatnego”, dojdziemy do wniosku, że posiadanie dziecka jest z założenia przedmiotem ochrony prawnej. W związku z tym będzie to postrzegane jako postępowanie podlegające prawnej ochronie *prima facie*. Każde ograniczenie decyzji o posiadaniu dziecka będzie traktowane jako ingerencja, jako ograniczenie prawa, niezależnie od tego, w jaki konkretnie sposób decyzja o posiadaniu dziecka jest realizowana. Słuszność lub niesłuszność takiej ingerencji będzie zależała od zakresu, w jakim względy porządku publicznego mogą uzasadniać uchylenie prawa.

Problem z takim sposobem rozumowania polega na tym, że tak naprawdę samo korzystanie z wolności nie powinno być traktowane jako prawo – nawet *prima facie* – niezależnie od faktycznego postępowania w danym momencie<sup>22</sup>. Przykładowo, zakaz popełniania przestępstw przeciwko osobie nie powinien być oceniany jako ingerencja

---

<sup>21</sup> Program działania przyjęty na Międzynarodowej Konferencji na temat Ludności i Rozwoju, Kair, 5–13 września 1994 r., 73.

<sup>22</sup> W tym kontekście zob. m.in. J. Raz, *The Morality of Freedom*, Oxford 1986, s. 389. Zob. również *Teleology of civil liberties*, [w:] F. Simón-Yarza, *Between Desire and Reason*, s. 173 i n. W kwestii rozróżnienia między przyczynami *prima facie* i ostatecznymi zob. R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main 1986, s. 90–92.

w prawo człowieka (wolność słowa), ponieważ przestępstwo nie jest w żadnym wypadku prawem. Jest to nieprawidłowe i niewłaściwe korzystanie z wolności. Zakwalifikowanie postępowania jako prawa może być tylko wynikiem osądu konkretnego działania lub postępowania w kontekście i okolicznościach, które je otaczają. Może zaistnieć szereg okoliczności, które uczynią konkretne postępowanie nieprawidłowym i niewłaściwym, w konsekwencji anulując wszelkie „prawa” roszczone wobec takiego postępowania. Klasycy wyrazili to słynnym aforyzmem: *bonum ex integra causa, malum ex quocumque defectu*<sup>23</sup>.

Podkreślone zastrzeżenie może być postrzegane jako zwykła gra semantyczna, ponieważ mimo wszystko prawa *prima facie* wskazują po prostu na prawa „tymczasowe”. Odpowiedź ta zdaje się jednak minimalizować znaczenie argumentacji prawnej w konkretyzacji stanowisk *prima facie*. W momencie, w którym działanie lub zaniechanie zostaje włączone do abstrakcyjnej sfery „praw (człowieka)”, zaczyna się ono jawić *prima facie* jako postępowanie prawnie chronione, które tylko z bardzo dobrze uzasadnionych powodów mogłoby zostać ograniczone. W ten sposób tworzy się silne domniemanie przeciwko konkurencyjnym powodom sprzeciwiającym się takiemu działaniu lub postępowaniu. Mając to na względzie, uważam, że bardzo problematyczne jest zbyt szerokie definiowanie abstrakcyjnych postępowań chronionych przez prawo *prima facie*. Takie podejście generuje nadmiernie indywidualistyczne rozumowanie, w którym subiektywne interesy jednostki, korzystającej z tego, że w definicji *prima facie* jej postępowanie widziane jest jako korzystanie z „prawa”, są nadmiernie uprzywilejowane. W przeciwieństwie do tego powody związane z „dobrem ogółu” są jednocześnie okryte chmurą podejrzeń, ponieważ są postrzegane jako „ograniczenia” lub „ingerencje” w prawa drugiej osoby oraz poddawane są ścisłej kontroli pod kątem „konieczności”<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Por. Pseudo-Dionizy Areopagita, *De Divinis Nominibus*, IV, 30.

<sup>24</sup> Zob. na przykład ETPCz, Paradiso i Campanelli przeciwko Włochom z 27 stycznia 2015 r., § 87. O znaczeniu ograniczania swobód dla ochrony wolności zob. m.in. I. Berlin, *Two Concepts of Liberty*, [w:] *Liberty*, Oxford 2002, s. 171. Na temat powiązań między dobrem wspólnym, wolnościami indywidualnymi

Dlatego twierdzenie, że istnieje *prima facie* „prawo do posiadania dzieci” lub że wszystkie kwestie związane z seksualnością są *prima facie* objęte prawem do życia prywatnego nie jest bynajmniej nieszkodliwe. Twierdzenia takie jak to powyższe sugerują z góry – czyli zanim jeszcze przystąpimy do jakiegokolwiek dyskusji na temat zasadności zakazów, ograniczeń czy regulacji – że każdy sposób na posiadanie dzieci będzie uznawany za *prima facie* słuszny, niezależnie od tego, o jakim konkretnie zachowaniu mowa. Konsekwencje wynikające z takiej logiki były widoczne, na przykład, w sprawie Stübing przeciwko Niemcom. Trybunał w Strasburgu rozpatrywał tu sprawę skazania za kazirodztwo osoby, która miała czworo dzieci ze swoją siostrą, z których troje było ciężko upośledzonych. Pomimo utrzymania w mocy wyroku skazującego Trybunał zbudował swoją argumentację na przesłance, że „wyrok nałożony w postępowaniu karnym na skarżącego miał wpływ na jego życie rodzinne i, ewentualnie, pociągał za sobą ochronę na podstawie art. 8 Konwencji, ponieważ zabroniono mu odbywania stosunków seksualnych z matką jego czworga dzieci”<sup>25</sup>. Co zadziwiająco, zachowanie takie jak kazirodztwo stało się *prima facie* chronione jako prawo człowieka, a mianowicie prywatność, o której mowa w art. 8 EKPC. W związku z tym zakaz kazirodztwa podlegał ścisłej kontroli, jak przyznał Trybunał<sup>26</sup>.

Sprawa *Stübing* pokazuje, że przyjęcie za punkt wyjścia takich abstrakcyjnych sformułowań jak „prawo do posiadania dzieci” czy „sprawy dotyczące seksualności” – niezależnie od sposobu ich sprecyzowania – może prowadzić do straszliwych konsekwencji. Szeroka definicja abstrakcyjnej treści praw w końcu warunkuje, w bardzo zindywidualizowany sposób, wynik argumentacji prawnej. Ten sposób postępowania nie tylko zawęża zakres „ograniczeń prawa” – co będzie uważane za podejrzane – ale także rozszerza „pozytywne zobowiązania” państwa dotyczące tego prawa. Nieprzypadkowo pewna autorka opowiedziała się, na podstawie „prawa do posiadania dzieci” *prima*

---

i ludzkim rozkwitem zob. m.in. J. Finnis, *Natural Law and Natural Rights*, Oxford 2011, wyd. 2, s. 154 i n.; R.P. George, *Making Men Moral*, Oxford 1993.

<sup>25</sup> ETPCz, *Stübing przeciwko Niemcom* z 12 kwietnia 2012 r., § 55.

<sup>26</sup> ETPCz, *Stübing przeciwko Niemcom*, § 59.



*facie* uznanego przez Trybunał w Strasburgu, wraz z tak zwaną zasadą skuteczności praw, nawet za prawdziwym pozytywnym obowiązkiem państwa do uznania macierzyństwa zastępczego pełnego za zgodne z prawem<sup>27</sup>. Zamiast ocenić głębokie moralne i polityczne implikacje macierzyństwa zastępczego pełnego, autorka ta ogranicza swoją argumentację do łączenia abstrakcyjnych zasad prawniczych. W ten sposób formalna argumentacja prawna może umożliwić interpretatorowi uniknięcie głębszej analizy rzeczywistości, analizy, w której prawdziwa jest maksyma: *bonum ex integra causa, malum ex quocumque defectu*.

### Dobro wspólne i porządek publiczny jako przesłanki praw człowieka. Krytyka europejskiego aktywizmu sądowego

Poprzez skontrastowanie zarysów tak zwanego prawa do posiadania dzieci z konkretną rzeczywistością macierzyństwa zastępczego starałem się podkreślić ryzyko, jakie niesie ze sobą zindywidualizowany, z góry przyjęty osąd rzeczywistości, która stoi za strasburską teorią i praktyką w zakresie praw człowieka. Orzecznictwo ETPCz w sprawie macierzyństwa zastępczego wskazuje na zbyt elastyczną koncepcję prywatności, która potencjalnie może obejmować każdy rodzaj zachowania seksualnego<sup>28</sup>.

Elastyczność pojęcia prywatności w interpretacji sądu w Strasburgu mogłaby być uznana za nieszkodliwą, gdyby przejście od *prima facie* do ostatecznych stanowisk prawnych nie było objęte silnym domniemaniem na korzyść zachowań objętych abstrakcyjnym „prawem”. Faktem

---

<sup>27</sup> M. Iliadou (dz. cyt.) uważa, że zarówno międzynarodowe *prawo miękkie*, jak i orzecznictwo ETPCz w świetle zasady skuteczności praw i strasburskiej doktryny zobowiązań *pozytywnych* powinny prowadzić do zapewnienia prawdziwego europejskiego prawa człowieka do macierzyństwa zastępczego.

<sup>28</sup> Bardziej szczegółowe omówienie pojęcia prywatności w orzecznictwie strasburskim zob. A.J. Gómez Montoro, *Vida privada y autonomía personal o una interpretación passe-partout del artículo 8 CEDH*, s. 617–650.

jest jednak, że domniemania są zawsze stawiane na korzyść „praw” i przeciwko argumentom „porządku publicznego”. Takie rozumowanie jest dalekie od równowagi, tym bardziej jeśli przyjmiemy szeroką definicję zakresu *prima facie* praw. Struktura argumentacyjna stosowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jest tendencyjna, ponieważ pierwszy krok – włączenie *prima facie* zachowania w ramy praw – jest traktowany z pobłażliwością, podczas gdy drugi krok – uzasadnienie ograniczenia – jest ściśle kontrolowany. Rezultatem takiej struktury jest zbyt zindywidualizowana argumentacja prawna, w której „racje jednostki”, której prawa są *prima facie* uznawane za chronione, okazują się przerośnięte w stosunku do „racji dobra wspólnego”, na które powołuje się suwerenne państwo. Takie racje są pejoratywnie uważane za ingerencję, która oprócz tego, że jest „przewidziana w ustawie”, musi zostać poddana ocenie pod względem niezbędności<sup>29</sup>.

Krytykę, którą właśnie sformułowałem, można rozszerzyć na zmienność w egzekwowaniu własnych reguł interpretacyjnych przez ETPCz. Trybunał ustanowił zestaw zasad hermeneutycznych działających przeciwstawnie. Są to przede wszystkim: „dynamiczna” lub „ewoluująca interpretacja praw” oraz „krajowy margines oceny”. Trybunał stosuje wymiennie jedną z tych dwóch zasad bez wyraźnego kryterium selekcji. Podczas gdy kanon marginesu oceny raczej wzmacnia suwerenność państw w złożonych kwestiach, dynamiczna lub ewoluująca interpretacja oraz tak zwana skuteczność praw generalnie ogranicza swobodę decyzyjną danego państwa. Odpowiednie i wyczerpujące opracowania dotyczące orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazały na brak spójnego podejścia do obu zasad<sup>30</sup>.

Wbrew powszechnemu błędnemu mniemaniu argumenty dotyczące porządku publicznego nie powinny być postrzegane jako czyste ograniczenia praw, ponieważ stanowią one środki ochrony praw szerszych grup potencjalnie poszkodowanych osób. W przypadku zagrożenia dla

<sup>29</sup> Zob. ETPCz, Paradiso i Campanelli przeciwko Włochom z 27 stycznia 2015 r., § 87.

<sup>30</sup> Brak spójnego podejścia do doktryny „ewoluującej interpretacji i „marginesu oceny” z całą mocą podkreślił m.in. N. Malcolm, *Human Rights and Political Wrongs*, London, 2017, s. 50 i n.

porządku publicznego domniemane prawa skarżących nie powinny być uważane za jedyne wchodzące w grę. Kiedy w grę wchodzi głębokie kwestie moralne, mnogość praw, które można podporządkować pojęciu porządku publicznego lub dobra wspólnego zdecydowanie przekracza ograniczoną sferę jednostki występującej przed niedemokratycznie wybranym, ponadnarodowym Trybunałem. Niedocenianie ochrony porządku publicznego pod pretekstem poparcia zbioru niejasno zdefiniowanych praw *prima facie* jest równoznaczne z zastępowaniem ostrożnościowego osądu instytucji politycznych państwa, co podważa tożsamość narodową i nadaje sądom ponadnarodowym najwyższe uprawnienia polityczne.



## Pluralizm regulacji zasad wzajemności i podwójnej karalności w konstytucjach

Większość traktatów ekstradycyjnych – zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych – zawiera bardzo podobne postanowienia. Zawarte w porozumieniach międzypaństwowych zasady wydawania przestępców były następnie recypowane do ustawodawstwa krajowego. Skutkuje to dużą zbieżnością regulacji podstawowych zagadnień ekstradycyjnych w prawie międzynarodowym i wewnętrznym. Nie oznacza to identyczności regulacji, ale pozwala na wyodrębnienie co najmniej kilku fundamentalnych reguł o charakterze powszechnym<sup>1</sup>. Większość obecnie obowiązujących zasad została wykształcona w ramach zwyczaju międzynarodowego. Następnie zostały one w XIX wieku recypowane do traktatów międzypaństwowych, a stamtąd do ustawodawstwa wewnętrznego. Zdarzały się jednak sytuacje, w których normy ustawowe przekształcały się w prawo zwyczajowe, np. klauzula zamachowa<sup>2</sup>. Skutkiem rozwoju prawa ekstradycyjnego było wykształcenie się prawideł regulujących szczegółowo sposób wydawania przestępców.

Obowiązujące w prawie ekstradycyjnym reguły nie określają tylko sposobów postępowania i nie są skierowane wyłącznie do państw, ale także nadają osobom poszukiwanym określone uprawnienia. Zasady ekstradycyjne ograniczają wolę państw co do metod współpracy w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości. Zdarza się, że czasami

---

<sup>1</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001, s. 269.

<sup>2</sup> Po raz pierwszy wprowadzona przez Belgię do ustawy ustaw – art. 98 konstytucji Belgii z 7 lutego 1831 r. Następnie powtórzony w ustawie z dnia 1 października 1833 r. *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kraków 2004, s. 210.

ich obowiązywanie torpeduje podejmowane przez kraje działania mające na celu pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców przestępstw zagrażających światowemu bezpieczeństwu i budzi frustrację organów ścigania. W tych sytuacjach państwa zwracają się ku innym, alternatywnym środkom uzyskania jurysdykcji nad poszukiwanymi<sup>3</sup>.

Uwzględnienie zagadnień ekstradycyjnych w konstytucjach usztywnia współpracę międzynarodową w sprawach karnych. Mimo to większość krajów zdecydowała się, w węższym lub szerszym zakresie, na ten ruch. W chwilach, kiedy historia przyspiesza, dostrzegalne są wady tego rozwiązania. Przyjęcie decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania z 13 czerwca 2002 r., *nota bene* z naruszeniem obowiązujących wówczas procedur<sup>4</sup>, skutkowało koniecznością zmian konstytucji niektórych krajów członkowskich UE, w których zakaz wydawania własnych obywateli był zapisany<sup>5</sup>. Przyjęta wówczas regulacja, nie bez oporów, ale ujednoliciła istniejące do czasu zamachu na World Trade Center z 11 września 2001 r. różnice w postanowieniach konstytucji państw UE dotyczące ekstradycji. Jednak ustrojodawcy nie poddali się całkowicie, ponieważ w różny sposób starali się zabezpieczyć interesy swoich obywateli. Na przykład w niemieckiej ustawie zasadniczej zapisano, że przekazanie w trybie ENA obywatela RFN będzie możliwe, jeśli nie narusza zasad państwa prawnego. W Finlandii wydanie będzie możliwe, gdy kraj żądający przestrzega praw człowieka i gwarantuje standardy rzetelnego procesu. Z kolei na Cyprze wprowadzono cezurę, zgodnie z którą ekstradycja Cypryjczyka może nastąpić wyłącznie w związku

<sup>3</sup> Ich typologię w literaturze angielskiej przedstawia M. Cherif Bassiouni, *International extradition: United States Law and Practice*, 4 wydanie, New York 2001, a w polskiej nauce prawa M. Płachta, *Kidnapping międzynarodowy w służbie prawa. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Warszawa 2000.

<sup>4</sup> Patrz J. Żurek, *Europejski Nakaz Aresztowania jako przykład naruszenia wspólnej tradycji europejskiej*, „Palestra” 2012, nr 7–8; tenże, *W odpowiedzi na polemikę Ariela Falkiewicza*, „Palestra” 2014, nr 7–8.

<sup>5</sup> Z. Barwina, *Niekonstytucyjność europejskiego nakazu aresztowania w prawie niemieckim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 1; A. Tsadiras, *Cyprus Supreme Court, Judgment of 7 November 2005 (Civil Appeal no. 294/2005) on the Cypriot European Arrest Warrant Law*, „Common Market Law Review” 2007, nr 5; P. Hofmański (red.), *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

z przestępstwami popełnionymi po uzyskaniu pełnego członkostwa w Unii Europejskiej przez Republikę Cypru<sup>6</sup>.

Bez wątpienia prawo ekstradycyjne nie jest wykute w spiżu i podlega ciągłej ewolucji<sup>7</sup>. Tak samo zmieniają się zasady rządzące tą dziedziną prawa. Zarówno ich liczba, jak i treść jest zmienna. Pluralizm konstytucyjnych rozwiązań jest wynikiem wielu czynników o charakterze kulturowym, historycznym czy ideologiczno-religijnym. Ich istnienie jest faktem. Natomiast postępujące na świecie ujednoczenie regulacji i wprowadzanie wspólnych narzędzi prawnych może wpływać negatywnie na różnorodność obowiązujących rozwiązań prawnych. Z drugiej strony harmonizowanie przepisów – chociażby w ramach mniejszych struktur – jak np. Unii Europejskiej – jest zjawiskiem *a priori* ocenianym pozytywnie, bo likwidującym historyczne zaszłości, które nierzadko postrzegane są jako przeszkody w budowaniu nowego ładu.

Celem artykułu jest omówienie dwóch zasad rządzących obrotem ekstradycyjnym z uwzględnieniem konstytucyjnego kontekstu ich obowiązywania. Ponadto ukazano w nim istniejące różnice w sposobie regulacji zasad wzajemności i podwójnej karalności w ustawach zasadniczych państw nie tylko z kontynentu europejskiego. W pracy wykorzystano następujące metody badawcze: prawnicze, dogmatyczno-językową, historyczno-prawną oraz komparatystyczną.

## Zasada wzajemności

Reguła ta jest kamieniem węgielnym ekstradycji<sup>8</sup>. Obowiązuje ona niezależnie od podstawy wydania osoby poszukiwanej. Jest wyrażona zarówno w umowach międzynarodowych, jak i porozumieniach

<sup>6</sup> A. Kapardis, E.A. Stefanou, *The European Arrest Warrant (EAW) in Cyprus and Constitutional Concerns*, [w:] *The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union*, red. A. Górski, P. Hofmański, Warszawa 2007.

<sup>7</sup> M. Płachta, *Kidnapping...*, s. 26.

<sup>8</sup> J.F. Godoy, *Tratado de la extradición*, Guatemala 1896, s. 36.

zawartych *ad hoc* między państwami. W pewnym sensie wyraża wyznawaną, przynajmniej formalnie, zasadę równości państw w dziedzinie dotyczącej przekazywania przestępców<sup>9</sup>. Jej istotą jest zaciągnięcie zobowiązania wzajemnego przez państwo wykonujące wniosek i żądające. Ta zasada oddaje w sposób zupełny charakter ekstradycji jako zobowiązania zawartego między dwoma równymi podmiotami. Według Sądu Okręgowego w Szczecinie sprzeczna z tą regułą jest sytuacja, w której jedno państwo jest wyłącznie uprawnione do żądania wydania, a drugie zobowiązane do przekazywania osób ściganych<sup>10</sup>. Treścią tego świadczenia jest obietnica zrealizowania w przyszłości wniosku ekstradycyjnego państwa, do którego obecnie inne państwo zwraca się o wydanie przestępcy<sup>11</sup>. Innymi słowy, kraj żądający wydania określonej osoby zaciąga swoisty dług u państwa, do którego został skierowany wniosek ekstradycyjny. Zostanie on spłacony przez odwzajemnienie się, czyli późniejszą ekstradycję innej osoby z jego terytorium. Reguła ta opiera się na zasadzie *do ut des*.

Zasada wzajemności ma obecnie charakter fundamentalny, choć w przeszłości nie obowiązywała powszechnie. Badając historyczne traktaty ekstradycyjne, można dojść do wniosku, że była ona rzadko stosowana. Zawierana była wyłącznie w umowach łączących państwa o podobnym potencjale militarnym. Na przykład Remigiusz Bierzanek twierdzi, że większość umów ekstradycyjnych zawartych przez Hetytów miała charakter wyraźnie dyskryminujący pozostałych sygnatariuszy<sup>12</sup>. Zgodnie z nimi państwo hetyckie było w nich

<sup>9</sup> S. Glaser, *Nowe kierunki w międzynarodowym prawie karnem a ekstradycja. Zasada wzajemności*, „Palestra” 1929, nr XII, s. 542.

<sup>10</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 22 lipca 2005 r., sygn. akt III Kop 24/ 05. Stan faktyczny w tej sprawie dotyczył przekazania na podstawie ENA obywatela polskiego do Niemiec, które nie mogły w tym czasie „odwdziżyć” się tym samym względem Polski ze względu na orzeczenie FTK o niekonstytucyjności niemieckiej ustawy implementującej ENA. M. Hudzki, L.K. Paprzycki, *Glosa do postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 22 lipca 2005 r., III Kop 24/ 05*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 10, s. 46.

<sup>11</sup> L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 165.

<sup>12</sup> Są to tzw. umowy z Boghazkoi odkryte w 1906 r. w archiwach rezydencji królów hetyckich. R. Bierzanek, *Ekstradycja w traktatach zawieranych przez państwo hetyckie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1958, t. X, z. 1, s. 11.



uprzywilejowane, ponieważ to na pozostałych sygnatariuszach ciążył obowiązek wydawania uciekinierów<sup>13</sup>. Z czasem omawiana zasada stała się podstawą obrotu ekstradycyjnego. Była często wykorzystywana do wydawania przestępców między państwami, zanim zawarły odpowiednią umowę międzynarodową<sup>14</sup>.

Obecnie zasada wzajemności jest elementem wyróżniającym procedurę wydawania przestępców. Omawiana reguła obowiązuje w relacjach między państwami. Nie funkcjonuje ona w przypadku ekstradycji do międzynarodowych organów sądowych, np. Międzynarodowego Trybunału Karnego. W przypadku MTK państwa nie przyznały mu takiego uprawnienia. Byłoby ono nie do pogodzenia z zasadą subsydiarności, na której oparta jest działalność trybunału. Określa ona MTK jako organ sądowy najwyższej instancji. Jego jurysdykcja jest komplementarna. Orzeka on wówczas, gdy sądy krajowe nie są w stanie przeprowadzić sprawiedliwego i rzetelnego procesu. Ekstradycja do międzynarodowego organu sądowego ma zatem charakter jednokierunkowy.

Wzajemność jest mocno zakorzeniona w procedurze ekstradycyjnej. Mimo że w niektórych przypadkach nie jest uwzględniona *expressis verbis*<sup>15</sup> w tekście porozumienia, to państwa dokonujące ekstradycji są świadome zaciągniętego zobowiązania prawnomiędzynarodowego. Świadczy to o istnieniu domniemania o wzajemnym zobowiązaniu do wydawania poszukiwanych. W szczególności gdy ekstradycja odbywa się na podstawie doraźnego porozumienia między państwami niepołączonymi umową międzynarodową. Brak woli odwzajemnienia świadczenia w postaci wydania poszukiwanego powinien być sformułowany jednoznacznie i zawarty we wniosku ekstradycyjnym. Negatywnie należy ocenić praktykę państw, które

<sup>13</sup> „Traktat zawarty pomiędzy królem Hetytów Murszilisem II i królem kraju Hapall – Targasznalisem ujmuje obowiązek ekstradycji w sposób jednostronny, w odniesieniu do zbiegów wyższej rangi społecznej, a dwustronny, jeśli chodzi o zbiegłych rolników, rzemieślników oraz zamachowców na osobę króla”. R. Bierzanek, dz. cyt., s. 21.

<sup>14</sup> S. Glaser, *Nowe kierunki w międzynarodowym prawie karnem a ekstradycja. Zasada wzajemności...*, s. 544.

<sup>15</sup> Zdaniem M. Płachty w większości traktatów ekstradycyjnych zasada wzajemności nie jest wyrażona bezpośrednio, mimo to obowiązuje. M. Płachta, *Kidnaping...*, s. 27.

zaciągając zobowiązanie do wzajemnego wydawania przestępców, robią to w złej wierze. USA kilka razy odmówiły ekstradycji osób do krajów, które wcześniej wydały Amerykanom innych poszukiwanych za zobowiązaniem się strony północnoamerykańskiej do wzajemnego świadczenia w podobnej sytuacji<sup>16</sup>. Przykład amerykański pokazuje, że ekstradycja oparta tylko na zasadzie wzajemności jest po prostu aktem dobrej woli, pozbawionym sankcji w przypadku niewywiązania się z wzajemnego świadczenia. Państwu pokrzywdzonemu pozostaje kilka sposobów zmanifestowania nierzetelnemu partnerowi swojego niezadowolenia – od odmowy wydania innych poszukiwanych aż po wprowadzenie różnego rodzaju sankcji.

W nauce amerykańskiej zasada wzajemności jest czasami opisywana razem z „regułą uprzejmości, grzeczności”<sup>17</sup>. Ma ona charakter uzupełniający w stosunku do wzajemnego zobowiązania do wydawania przestępców, ponieważ ekstradycja w USA może odbyć się tylko na podstawie traktatu. Podobnie jest w Wielkiej Brytanii. Za jej pomocą można uzyskać jurysdykcję nad osobą, która zbiegła do kraju niepołączonego z USA traktatem ekstradycyjnym bez konieczności zarzekania się, że władze amerykańskie odwdzięczą się takiemu państwu w ten sam sposób w przyszłości. Jednakże możliwość jej stosowania jest ograniczona do czynów najbardziej zagrażających porządkowi publicznemu, jak np. przemyt lub handel narkotykami<sup>18</sup>. Ekstradycja na tej podstawie jest uzależniona li tylko od dobrej woli państwa wykonującego wniosek. Zasada uprzejmości może znaleźć zastosowanie także obok łączącego strony traktatu, jeśli w katalogu przestępstw ekstradycyjnych nie uwzględniono czynu, za który obecnie poszukuje się oskarżonego<sup>19</sup>. Realizacja wniosków ekstradycyjnych z uprzejmości wzmocnia

<sup>16</sup> Pokrzywdzonym państwem była Portugalia, która wydała w 1878 r. do USA poszukiwanego, będąc jednocześnie zapewnioną o wzajemności ze strony amerykańskiej. Jednakże wniosek ekstradycyjny Portugalii z 1888 r. został przez Amerykanów odrzucony, ponieważ między stronami nie istniała wówczas umowa międzynarodowa umożliwiająca przekazywanie osób. M. Cherif Bassiouni, dz. cyt., s. 92.

<sup>17</sup> *Rule of comity*, tamże, s. 90.

<sup>18</sup> *Saroop v. Garcia*, 109, F. 3d 165 (3d Cir.1996).

<sup>19</sup> *Fiocconi v. Attorney General of United States*, 462 F. 2d 475 (2d Cir. 1972).

współpracę międzynarodową i wspomaga urzeczywistnianie zasady wzajemności przez promowanie przewidywalności i stabilności w relacjach międzynarodowych, czyniąc zadość wzajemnym oczekiwaniom<sup>20</sup>. *Nota bene* osobie przekazanej na podstawie aktu grzeczności nie przysługuje taki sam status prawny, nie chroni jej np. zasada ograniczonego ścigania, jak w przypadku ekstradycji dokonanej z wzajemnością<sup>21</sup>.

Uzależnienie procedury wydawania poszukiwanych od zapewnienia wzajemności jest krytykowane przez niektórych przedstawicieli nauki. Zwracają oni uwagę na fakt, że reguła ta źródło swe czerpie nie z woli realizacji ogólnoświatowego wymiaru sprawiedliwości, ale partykularnych interesów każdego państwa<sup>22</sup>. Błędem jest, twierdzą oni, pojmowanie ekstradycji jako aktu dobrej woli jednego państwa na rzecz drugiego. Wydawanie przestępców nie jest świadczeniem przysługi obcemu rządowi, ale ochroną porządku publicznego i poszanowania prawa na całym świecie<sup>23</sup>. W jaki sposób wzajemność ma być realizowana, skoro większość państw posiada swoje wewnętrzne przepisy regulujące transfer przestępców i inaczej normuje przeszkody ekstradycyjne. Poza tym ujęcie braku zapewnienia wzajemności jako obligatoryjnej przesłanki zezwalającej na wydanie może paradoksalnie uchronić sprawców przestępstw od ekstradycji do państwa popełnienia czynu, gdy ono tej wzajemności nie przewiduje. Problem związany jest też z tym, jaki rodzaj wzajemności będzie tym decydującym<sup>24</sup>. Postawioną przez Stefana Gläsera w 1929 r. tezę, że ujednoczenie ustawodawstw regulujących wydawanie przestępców wyeliminuje zasadę

<sup>20</sup> Patrz: *Spatola v. United States*, 925 F.2d 615, 618 (2d Cir.1991), *Laker Airways, Ltd. v. Sabena, Belgian World Airlines*, 731 F.2d 909, 937 (D.C.Cir.1984).

<sup>21</sup> Po więcej informacji na ten temat patrz sprawy: *United States v. Rauscher*, 119 U.S. 407, 7 S.Ct. 234, 30 L.Ed. 425 (1886), *Ker v. Illinois*, 119 U.S. 436, 7 S.Ct. 225, 30 L. Ed. 421 (1886).

<sup>22</sup> S. Gläser, *Nowe kierunki w międzynarodowym prawie karnem a ekstradycja. Zasada wzajemności...*, s. 547.

<sup>23</sup> G. Roszkowski, *O azylach i ekstradycji ze szczególnym uwzględnieniem stosunków austrowęgierskiej monarchii*, Warszawa 1882, s. 171–172.

<sup>24</sup> Wzajemność faktyczna, czy prawna; ustawowo zagwarantowana, czy wyrażona w umowie; materialna, czy formalna; względna, czy bezwzględna. S. Gläser, *Nowe kierunki w międzynarodowym prawie karnem a ekstradycja. Zasada wzajemności...*, s. 548.

wzajemności jako bezprzedmiotową, zdaje się potwierdzać europejski nakaz aresztowania. Nie zobowiązuje on żadnego państwa stosującego ENA do złożenia solennego zobowiązania odwzajemnienia się w ten sam sposób za wykonaną ekstradycję.

Mimo przedstawionych powyżej wątpliwości część ustrojodawców nadała tej regule pierwszorzędne znaczenie. Obowiązek wzajemności w niektórych państwach uzyskał status normy konstytucyjnej. Na przykład konstytucja Hiszpanii z 1978 r. uzależnia ekstradycję, niezależnie od podstawy jej dokonania, od zasady wzajemności. W sąsiedniej Portugalii ekstradycja obywateli jest dopuszczalna, na zasadach wzajemności określonych przez umowę międzynarodową, tylko w przypadkach terroryzmu i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej i pod warunkiem że system prawny państwa występującego o ekstradycję gwarantuje sprawiedliwy i bezstronny proces<sup>25</sup>. Ustawa zasadnicza Peru nakłada na władzę wykonawczą w art. 37 obowiązek uwzględniania w każdym zawieranym traktacie ekstradycyjnym oraz doraźnym porozumieniu międzyrządowym zasady wzajemności. Najwyższy akt prawny Salwadoru zakazuje wydawania własnych obywateli, jeśli obowiązek taki wynika z umowy międzynarodowej niezatwierdzonej przez władzę ustawodawczą państw-sygnatariuszy i jeśli nie gwarantuje ona dochowania wzajemności<sup>26</sup>. Podobną regulację znajdziemy w konstytucji Rumunii. Zgodnie z jej art. 19 ust. 1 obywatel rumuński nie może zostać poddany ekstradycji ani wydaleniu z Rumunii. Następnie ustęp 2 wprowadza wyjątek w stosunku do obywateli, zezwalając na ich ekstradycję pod warunkiem, że odbędzie się ona na podstawie międzynarodowej konwencji, której Rumunia jest stroną i która gwarantuje wzajemność. Natomiast cudzoziemcy czy bezpaństwowcy mogą być wydani zarówno na podstawie umowy, jak i w oparciu wyłącznie o zasadę wzajemności<sup>27</sup>. Niemal identyczne brzmienie posiada art. 19

---

<sup>25</sup> Art. 33 ust. 3 konstytucji Portugalii z dnia 2 kwietnia 1976 r.

<sup>26</sup> W oryginalnym tekście konstytucji ustrojodawca posłużył się sformułowaniem: *consagrar el principio de reciprocidad*.

<sup>27</sup> W stosunku do tej samej kategorii podmiotów Macedonia Północna dopuszcza ekstradycję na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub zasady wzajemności – art. 29 konstytucji Macedonii Północnej z 6 stycznia 1992 r.

konstytucji Mołdawii<sup>28</sup>, który zezwala na ekstradycję cudzoziemców i apatrydów na podstawie traktatu, w oparciu o zasadę wzajemności lub na podstawie orzeczenia sądu. Z uwagi na federalną strukturę państwa Argentyna nakazuje przekazywanie przestępców między prowincjami w oparciu o zasadę wzajemności<sup>29</sup>.

Polski ustrojodawca zarówno w pierwotnym tekście art. 55, jak i po jego nowelizacji nie uwzględnił tej reguły. Mimo to obowiązuje ona w polskim porządku prawnym, ale na niższym poziomie: ratyfikowanych umów międzynarodowych i kodeksu postępowania karnego. Ustawodawca prawno-karny ujął zasadę wzajemności jako przeszkodę ekstradycyjną o względnym charakterze. Zgodnie z art. 604 § 2 pkt 7 kodeksu postępowania karnego sąd rozpatrujący dopuszczalność wydania może odmówić jej dokonania jeśli państwo, które złożyło wniosek o wydanie, nie zapewnia wzajemności<sup>30</sup>. Badanie spełnienia zasady wzajemności ciąży na sędzie orzekającym o prawnej dopuszczalności wydania wówczas, gdy z wnioskiem ekstradycyjnym zwróciło się państwo, z którym Rzeczpospolita Polska nie jest związana żadną formalną umową (art. 615 § 3 kpk). Stwierdzenie, że państwo wnioskujące nie zapewnia wzajemności, a nawet to, że w przeszłości nie dokonało ekstradycji na wniosek władz polskich, nie musi łączyć się z odmową. Sąd będzie rozstrzygał na podstawie przedstawionych mu przez poszukiwanego dowodów, dopuszczonych z urzędu, a także zawartych we wniosku ekstradycyjnym, który musi zawierać informację o zapewnieniu wzajemności przez państwo żądające<sup>31</sup>. Ewentualnie Minister Sprawiedliwości, do którego kompetencji należy ostateczna decyzja o ekstradycji, w przypadku prawomocnego orzeczenia o prawnej dopuszczalności

<sup>28</sup> Konstytucja Mołdawii z dnia 27 sierpnia 1994 r.

<sup>29</sup> Art. 8 konstytucji Argentyny z dnia 22 sierpnia 1994 r.

<sup>30</sup> Identyczna konstrukcja prawna zawarta była w kodeksie postępowania karnego z 1969 r. (art. 534 § 2 pkt 5).

<sup>31</sup> § 46 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych (Dz.U. Nr 17 poz. 164) stanowi, że we wnioskach o udzielenie pomocy prawnej kierowanych do sądu lub innego organu państwa obcego, w stosunkach z którym jest brak odpowiedniej umowy międzynarodowej, zamieszcza się zapewnienie wykonywania wniosków sądów lub innych organów tego państwa.

wydania, może np. z pobudek politycznych lub dla celów prowadzonej przez rząd polityki zagranicznej uzależnić swoją decyzję od uzyskania od państwa wnioskującego odpowiedniego oświadczenia.

### Zasada podwójnej przestępności czynu

Tradycyjnie pojmowana ekstradycja uzależnia dopuszczalność wydania od penalizacji określonego zachowania w ustawach zarówno państwa żądającego, jak i wykonującego wniosek ekstradycyjny<sup>32</sup>. Zasada ta ma chronić jednostkę przed niesprawiedliwym procesem w państwie żądającym wydania<sup>33</sup>. Ogranicza ona możliwość wydania do najmniejbezpiecznych czynów, uznając za takie te zagrożone sankcją karną w obu państwach. Innymi słowy, jeśli wiele państw uznaje dany czyn za prawnokarnie istotny, to wszystkie te państwa są zainteresowane ściganiem i osądzeniem osób go popełniających. Obowiązywanie tej zasady przyczynia się też do powstania swoistego światowego korpusu przestępstw ekstradycyjnych. Na jej podstawie następuje odróżnienie czynów powszechnie uznanych za szkodliwe od czynów penalizowanych ze względów kulturowych, politycznych, gospodarczych czy geograficznych<sup>34</sup>. Zasada ta pozwala na ograniczenie problemów związanych z różnorodnością postanowień prawnokarnych poszczególnych państw, jednocześnie wyłączając ekstradycję w stosunku do czynów, które w jednym państwie są przestępstwami, a w innym nie stanowią bezprawia<sup>35</sup>. Nie można jej utożsamiać z zasadą wzajemności,

<sup>32</sup> I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, wyd. 7, Oxford 2012, s. 317.

<sup>33</sup> J.O. Hafen, *International extradition: Issues arising under the dual criminality requirement*, „Brigham Young University Law Review” 1992, nr 1, s. 191.

<sup>34</sup> J.F. Godoy, dz. cyt., s. 37; G. Gilbert, *Transnational Fugitive Offenders in International law. Extradition and other mechanisms*, Haga 1998, s. 104.

<sup>35</sup> S. Glaser, *Nowe kierunki w międzynarodowym prawie karnem, a ekstradycja*, „Palestra” 1929, s. 136.

ponieważ odnosi się ona do przestępstw ekstradycyjnych, a nie do podstaw prawnych obrotu ekstradycyjnego<sup>36</sup>.

Zenon Knypl uważa, że zasada ta realizuje obopólny interes państw i skłania się ku twierdzeniu, że omawiana reguła ma podstawowe znaczenie dla ekstradycji<sup>37</sup>. Ivan Anthony Shearer jest zdania, że zasada podwójnej karalności czynu uzyskała status zwyczajowej zasady prawa międzynarodowego ze względu na jej powszechną recepcję na świecie<sup>38</sup>. Opisywana w tym miejscu reguła ma podstawowe znaczenie także z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Część autorów postrzega ją jako realizację zasad *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*<sup>39</sup>, ale na poziomie międzynarodowym. Stanowi ona w państwie praworządnym podstawę do legalnej ingerencji jego organów w życie prywatne jednostki. Jest ona dopuszczalna ze względu na popełnienie czynu na terytorium innego państwa, który jest również karalny w miejscu, gdzie przestępca poszukuje schronienia<sup>40</sup>. Z punktu widzenia sprawcy jest ona logicznym wytłumaczeniem prowadzonego postępowania karnego w państwie pobytu<sup>41</sup>.

Badana zasada występuje pod różnymi nazwami. Na przykład: zasada podwójnej przestępczości czynu, podwójnej przestępności, podwójnej karalności czy identycznych norm. Podwójną przestępność można sprawdzić przy użyciu dwóch podstawowych technik: *in concreto* lub *in abstracto*. Według pierwszej z nich należy badać wszelkie okoliczności konkretnej sprawy i indywidualne cechy sprawcy, np. okoliczności wpływające na możliwość podlegania karze<sup>42</sup>. Sąd jest zobowiązany również do przeprowadzenia szczegółowego porównania

<sup>36</sup> M. Cherif Bassiouni, dz. cyt., s. 466.

<sup>37</sup> Z. Knypl, *Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrzno-*  
*nego*, Warszawa 1975, s. 85.

<sup>38</sup> I.A. Shearer, *Extradition in international law*, Manchester 1971, s. 137–138. Podobnie L. Gardocki, *Double criminality in extradition law*, „Israel Law Review” 1993, nr 27, s. 288.

<sup>39</sup> S.A. Williams, *The double criminality rule revisited*, „Israel Law Review” 1993, t. 27, s. 298; I.A. Shearer, dz. cyt., s. 137.

<sup>40</sup> G. Gilbert, dz. cyt., s. 112.

<sup>41</sup> L. Gardocki, *Double...*, s. 295.

<sup>42</sup> M. Płachta, *Kidnaping...*, s. 29.

sposobów regulacji przestępstwa, w tym do sprawdzenia, czy elementy czynu w dwóch krajach są analogiczne<sup>43</sup>. Metoda abstrakcyjna uznaje za wystarczające, aby zachowanie sprawcy było generalnie karalne według prawa obu stron bez rozpatrywania konkretnego kazusu<sup>44</sup>. Wówczas za spełniające warunek podwójnej karalności wystarczy stwierdzenie, że czyn sprawcy w obu państwach jest bezprawny. Nazwa przestępstwa przy tej metodzie nie gra decydującej roli.

*In genere* jest kolejną metodą do określenia zaistnienia warunku podwójnej karalności czynu. Używany w niej kwantyfikatorem jest określenie tożsamości dobra chronionego, które sprawca naruszył swoim bezprawnym zachowaniem, np. jego czyn został skierowany przeciwko prawu własności. Kolejny sposób badania podwójnej karalności oferuje porównanie standardów polityki karnej obu państw (*double penal policy standard*). Należy wówczas dociec, czy za określony czyn w obu państwach mogłaby zostać zasądzona podobna kara. Metoda ta może być ograniczona tylko do ustawowego zagrożenia karą albo rozciągnięta na orzecznictwo sądowe. Jednak jest ona nieefektywna, gdy różnice w karaniu określonych zachowań są duże<sup>45</sup>.

Za Bassiounim możemy wyróżnić trzy sposoby na sprawdzenie, czy dane zachowanie sprawcy spełnia wymóg podwójnej karalności czynu. Według pierwszego poglądu wystarczające jest, gdy dany czyn jest karalny przez prawo obu stron, niezależnie od możliwości jego ścigania. W porównaniu z pierwszą drugą metoda nakazuje, aby dany czyn był przestępstwem, za które można ścigać według prawa obu państw. Kolejna metoda dodaje trzeci warunek w postaci możliwości skazania według prawa obu stron za popełniony czyn<sup>46</sup>. Autor wskazuje, że w obrocie ekstradycyjnym najczęściej jest stosowany ten pierwszy

<sup>43</sup> J.O. Hafen, *International extradition: Issues arising under the dual criminality requirement*, „Brigham Young University Law Review”, t. 1992, nr 1, s. 199.

<sup>44</sup> M. Płachta, *Zasady i przeszkody ekstradycyjne*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 7–8, s. 29.

Podczas 10 Międzynarodowego Kongresu Prawa Karnego zorganizowanego w Rzymie w 1969 r. przez Association Internationale de Droit Penal zarekomendowano stosowanie tej metody. M. Cherif Bassiouni, dz. cyt., s. 467.

<sup>45</sup> L. Gardocki, *Double...*, s. 291.

<sup>46</sup> M. Cherif Bassiouni, dz. cyt., s. 467.



model. Bardziej liberalne poglądy w tej kwestii wyraził Geoff Gilbert. Uznał, że przy badaniu wypełnienia przesłanki podwójnej karalności wystarczające jest stwierdzenie, że zarzucany poszukiwanemu czyn jest karalny w państwie wykonującym wniosek ekstradycyjny. Wyszedł on z założenia, że skoro jedno państwo zwróciło się o wydanie poszukiwanego, to należy się ograniczyć wyłącznie do sprawdzenia, czy zarzucany poszukiwanemu czyn stanowił przestępstwo według prawa państwa wykonującego<sup>47</sup>. Autor ten dopuszcza możliwość badania prawa państwa wystawiającego wniosek ekstradycyjny, ale tylko w ograniczonym zakresie. Wówczas, gdy państwo wykonujące będzie miało uzasadnione podejrzenia, że osoba jest poszukiwana za swoją działalność, np. polityczną. Pogląd ten został następnie podtrzymany w sprawie Lawrence Louis (*alias* John William Dearman) przeciwko Attorney General (Sąd Apelacyjny w Hongkongu, orzeczenie z 25 marca 1987 r.). Orzekający w tej sprawie sąd uznał, że brak jest konieczności rozstrzygnięcia o zaistnieniu podstawy do wszczęcia postępowania karnego w świetle prawa państwa proszącego. Wystarczające jest stwierdzenie, że dowody przedstawione temu sądowi, a zawarte we wniosku ekstradycyjnym, usprawiedliwiłyby wszczęcie postępowania sądowego, gdyby określone zachowanie miało miejsce, tak jak w tej sprawie, w Hongkongu<sup>48</sup>.

Z podanych propozycji najmniej skomplikowane jest podejście abstrakcyjne. Przyznanie rozstrzygającego znaczenia kwalifikacji zachowania sprawcy jako bezprawnego albo legalnego budzi najmniej wątpliwości. Wskazuje na to praktyka orzecznicza sądów amerykańskich<sup>49</sup>. Jednak bezwarunkowe przyjęcie metody *in abstracto* nie jest pożądane ze względu na ochronę praw człowieka. Z tego powodu za najodpowiedniejszy model badania przesłanki podwójnej karalności czynu należy uznać łączący oba sposoby *in abstracto* oraz *in concreto*. Pierwszym powinien posługiwać się sąd orzekający o prawnej dopuszczalności wydania. Ponieważ tylko ta metoda pozwala na uniknięcie

<sup>47</sup> G. Gilbert, dz. cyt., s. 105.

<sup>48</sup> B. Wierzbicki, M. Zdanowicz, *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, Białystok 1995, s. 216.

<sup>49</sup> Por. *Wright v. Henkel* 190 U.S. 40 (1903), *Collins v. Loisel* 259 U.S. 309 (1922), *Factor v. Laubenheimer* 290 U.S. 276 (1933).

trudnych i żmudnych badań prawno-porównawczych sposobu i zakresu penalizacji czynu zarzucanego osobie poszukiwanej. Tym samym rozprawa przed sądem państwa wykonującego ekstradycję powinna być co do zasady ograniczona do stwierdzenia po pierwsze, czy zachowanie sprawcy, dokonane na jego terytorium, byłoby bezprawne. Po drugie, czy popełniony czyn konstytuowałby przestępstwo ekstradycyjne według umowy międzynarodowej łączącej strony albo ustawy krajowej. Inaczej ujmując, czy taki czyn stanowiłby wystarczającą podstawę wydania. Natomiast jednostka pragnąca uniemożliwić swoją ekstradycję powinna podczas postępowania sądowego, posługując się metodą *in concreto*, wykazać okoliczności dotyczące jej i jej czynu, a uniemożliwiającej ekstradycję, takie jak np. przedawnienie czy amnestia<sup>50</sup>.

Problem z zasadą podwójnej karalności związany jest z określeniem wzoru, według którego będziemy porównywać czyn popełniony w jednym kraju z ustawodawstwem innego państwa. Współcześnie odeszło się od nazwy przestępstwa jako kryterium wystarczającego do stwierdzenia, że zachodzi podwójna przestępczość. Niektórzy autorzy twierdzą wręcz, że *nomen iuris* jako przesłanka podwójnej karalności jest wysoce nieprecyzyjna i wprowadza niepotrzebne uszczywnienie procedury ekstradycyjnej, często skutkujące decyzją odmowną<sup>51</sup>. Zwrócono się ku innej metodzie oceny, odrzucając identyczność ustawowych znamion przestępstwa na rzecz bardziej elastycznego podejścia. Za spełniający warunek podwójnej karalności przyjmuje się obecnie efekt spekulacji intelektualnej, czy czyn popełniony w jednym państwie, jeśli zostałby popełniony pod jurysdykcją państwa wykonującego wniosek ekstradycyjny, byłby karalny czy też prawno-karnie nieistotny. Doniosłe znaczenie ma zasadnicza zgodność w określeniu zachowania sprawcy jako bezprawnego. Przestępstwa nie muszą być identyczne w obu państwach. Mają za to być zgodne co do natury, posiadać wspólne cechy<sup>52</sup>. Nie oznacza to, że mają być one tożsame. Najważniejsze jest faktyczne działanie sprawcy. W tym aspekcie dużego

---

<sup>50</sup> L. Gardocki, *Double...*, s. 296.

<sup>51</sup> M. Płachta, *Kidnaping...*, s. 29.

<sup>52</sup> G. Gilbert, dz. cyt., s. 107.

znaczenia nabiera poprawna konstrukcja wniosku ekstradycyjnego. Państwo żądające powinno dokładnie w nim opisać zachowanie sprawcy, czas i miejsce popełnienia czynu oraz podać swoją własną kwalifikację prawną tego zdarzenia<sup>53</sup>.

Z trzech możliwych sposobów stwierdzenia podwójnej karalności czynu – nazwa przestępstwa, identyczność ustawowych znamion czynu oraz dwustronna kryminalizacja podobnych zachowań sprawcy – ostatnia metoda okazuje się tą najpraktyczniejszą i budzącą najmniej kontrowersji w ocenie podwójnej karalności. Takie podejście, zdaniem jego zwolenników, ma przede wszystkim umożliwić skuteczniejsze ściganie przestępców i utrudnić obstrukcję procedur ekstradycyjnych przez kwestionowanie braku identyczności ustawowych znamion przestępstw lub podnoszenie różnic o charakterze drugorzędym. Ta metoda jest bardziej dyskrecjonalna, a co za tym idzie zakres podwójnej karalności będzie zależny od rygoru, z jakim państwo wykonujące podejdzie do badania prośby o wydanie<sup>54</sup>. Zdaniem Shearera nie może być tak, że ekstradycja nie dojdzie do skutku tylko dlatego, że w dwóch państwach ustawy opis czynu nie jest identyczny, a tylko w ogólności uznany za bezprawny<sup>55</sup>. Stąd też dopuszczalność ekstradycji uzależniona jest od faktycznego zachowania sprawcy. Nakłada to na sąd orzekający w sprawie dopuszczalności ekstradycji dodatkowe obowiązki, obligując go do zbadania prawnokarnej wartości czynu sprawcy, w pewnym sensie niezależnie od przyjętej we wniosku ekstradycyjnym kwalifikacji prawnej. Jednakże takie rozłożenie ciężaru nie może pod żadnym pozorem stanowić okoliczności usprawiedliwiającej brak rzetelności i profesjonalizmu w tworzeniu wniosku ekstradycyjnego.

Zmianę w badaniu podwójnej karalności na rzecz bardziej liberalnego podejścia widać w redakcji tej przesłanki w niektórych wielostronnych umowach ekstradycyjnych. Zgodnie z nimi przy badaniu warunku podwójnej przestępności czynu znaczenia nie ma nazwa przestępstwa czy jego miejsce w systemie prawa. Nie należy przypisywać

---

<sup>53</sup> G. Griffith, C. Harris, *Recent developments in the law of extradition*, „Melbourne Journal of International Law” 2005, nr 6, s. 38–39.

<sup>54</sup> G. Gilbert, dz. cyt., s. 106.

<sup>55</sup> I.A. Shearer, dz. cyt., s. 143.

zbyt dużej wagi identyczności elementów konstytuujących dane przestępstwo. Rozstrzygające znaczenie należy przyznać zachowaniu sprawcy zawartemu we wniosku ekstradycyjnym<sup>56</sup>. Inną cechą charakterystyczną zachodzących zmian w omawianej zasadzie są przestępstwa skarbowe. Dawniej były one wyłączone z listy przestępstw ekstradycyjnych, ponieważ stanowiły zagrożenie wyłącznie dla podatkowych interesów poszczególnych państw. Obecnie na świecie obserwuje się tendencję do rozciągania ekstradycji również na te czyny. Jako przykład można przytoczyć art. 2 drugiego protokołu dodatkowego do europejskiej konwencji o ekstradycji<sup>57</sup>, który stanowi, że wydanie za przestępstwa podatkowe, celne i dewizowe pomiędzy umawiającymi się stronami następuje zgodnie z postanowieniami konwencji, jeżeli dane przestępstwo, według prawa strony wezwanej, odpowiada przestępstwu tego samego rodzaju. Zasada podwójnej karalności czynu doznaje większego uszczerbku na podstawie ustępu drugiego tego przepisu. Zgodnie z nim nie można odmówić ekstradycji na tej podstawie, że prawo strony wezwanej nie przewiduje takiego samego rodzaju opłaty lub podatku albo nie reguluje w ten sam sposób opłat, podatków, ceł i obrotu dewizowego jak prawo strony wzywającej.

Trudności z zastosowaniem tej zasady pojawiają się w państwie, w którym obowiązuje kilka ustawodawstw. Dotyczy to przede wszystkim państw federalnych, np. USA, a także tych odzyskujących niepodległość, np. Polska po I wojnie światowej. W kraju nad Wisłą w dwudziestoleciu międzywojennym zasada podwójnej przestępczości była przestrzegana, jeśli popełniony czyn stanowił przestępstwo według tylko jednego z obowiązujących wówczas ustawodawstw<sup>58</sup>. W Stanach Zjednoczonych komplikacje związane z zastosowaniem zasady podwójnej karalności wynikają z braku jednolitego kodeksu

---

<sup>56</sup> Por. art. 2 the London Scheme for Extradition within the Commonwealth from 2002, art. 3 Między Amerykańskiej Konwencji o Ekstradycji z 1981 r. czy art. 2 Modelowego traktatu ekstradycyjnego z 1990 r.

<sup>57</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 70 poz. 307.

<sup>58</sup> Art. 3 traktatu ekstradycyjnego między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Francuską z 30 grudnia 1925 r., Dz.U. Nr 63 poz. 491.

karnego<sup>59</sup>. Zarówno poszczególne części składowe, jak i cała federacja mają uprawnienia do penalizacji określonych zachowań. Rezultatem tego są różnice w karalności pewnej grupy czynów między ustawodawstwami stanowymi. Z drugiej strony prawo federalne ma osobny katalog przestępstw federalnych. Wątpliwości pojawiają się ze względu na często występujący w amerykańskich traktatach ekstradycyjnych zapis, że czyn musi stanowić przestępstwo według prawa obu stron. Jednakże nie jest powiedziane według jakiego prawa: stanowego, federalnego czy stanowego i federalnego. Kwestia ta była przedmiotem rozważań sądownictwa amerykańskiego w takich m.in. sprawach jak: *Factor v. Laubenheimer*, *Shapiro v. Ferrandina*, *Brauch v. Raiche*<sup>60</sup>. Z poglądów wygłoszonych przez sędziów amerykańskich w dwóch pierwszych sprawach co do konieczności wykazania spełnienia warunku podwójnej karalności czynu wynika, że wystarczające do dokonania ekstradycji jest to, by czyn był karalny według prawa federalnego lub przez większość ustawodawstw stanowych. Dzięki takiemu podejściu zapewniona jest realizacja zasady wzajemności przy jednoczesnej eliminacji potencjalnie negatywnych skutków dla ekstradycji, wynikających z różnic normatywnych w obrębie federacji. W ostatnim orzeczeniu zawarto myśl, że ekstradycji można dokonać nawet wówczas, gdyby czyn stanowiący podstawę wydania był karalny tylko według prawa stanu, do którego zbiegł poszukiwany. Jednak tak daleko idąca interpretacja nie jest słuszna, ponieważ w konsekwencji może doprowadzić do zakwestionowania sensowności dalszego obowiązywania zasady podwójnej karalności<sup>61</sup>. Stany Zjednoczone zaczęły renegocjować swoje traktaty ekstradycyjne, aby usunąć tego rodzaju wątpliwości. Na przykład 21 października 1986 r. zawarły protokół dodatkowy do umowy ekstradycyjnej z Niemcami z 1978 r., w którym postanowiono, że zasada

<sup>59</sup> J.O. Hafen, dz. cyt., s. 204.

<sup>60</sup> *Shapiro v. Ferrandina*, 478 F. 2d 894 (2d Cir.), *Brauch v. Raiche*, 618 F. 2d 843 (1st. Cir. 1980).

<sup>61</sup> M. Cherif Bassiouni, dz. cyt., s. 486. W Nigerii za przestępstwo ekstradycyjne może być uznany czyn będący przestępstwem według prawa obowiązującego tylko w części federacji. M. Kassim-Momodu, *Extradition of fugitives by Nigeria*, „International and Comparative Law Quarterly” 1986, t. 35, s. 516.

podwójnej karalności zostanie spełniona, gdy zarzucany czyn będzie przestępstwem według prawa federalnego, stanowego oraz prawa jednego z niemieckich landów.

Fundamentalny charakter tej zasady skutkował jej uwzględnieniem w postanowieniach konstytucji kilku państw. Jedną z ciekawszych wersji ujęcia tej reguły posiada *carta magna* Kolumbii. Po pierwsze, zasada ta obowiązuje wyłącznie w przypadku ekstradycji własnych obywateli<sup>62</sup>. Po drugie, ich wydanie jest możliwe tylko wtedy, gdy popełnili czyn za granicą, który uznawany jest za przestępstwo również przez ustawodawstwo kolumbijskie. Po trzecie, wydanie może nastąpić tylko za czyny popełnione po 7 lipca 1991 r.<sup>63</sup>. Konstytucja Azerbejdżanu z 1995 r. wprowadza zasadę podwójnej karalności w art. 70 ust. 2, której podmiotowy zakres zastosowania jest ograniczony wyłącznie do cudzoziemców i apatrydów, ponieważ Azerowie nie mogą być wydani do innego państwa<sup>64</sup>. Przepis ten zakazuje wydania osoby za czyn, który nie jest uznawany za przestępstwo w Republice Azerbejdżanu. W innym kaukaskim kraju obowiązuje bardzo zbliżone rozwiązanie. Gruzja w art. 47 ust. 3 swojej ustawy ustaw<sup>65</sup> zastrzeża, że żaden obco-krajowiec nie zostanie wydany za czyn, który nie jest przestępstwem według ustawodawstwa gruzińskiego. Unikatowe rozwiązanie na skalę światową znajduje się w podstawowym akcie prawnym Wenezueli. Ustrojodawca boliwaryjski przekształcił zasadę podwójnej karalności z przeszkody ekstradycyjnej w obowiązek wydania każdego cudzoziemca<sup>66</sup>, jeśli dopuścił się przestępstw finansowych, narkotykowych,

<sup>62</sup> Pojęcie obywatela w tym przepisie jest ograniczone do osób, które uzyskały obywatelstwo przez urodzenie. Art. 35 konstytucji Kolumbii z 1991 r.

<sup>63</sup> „Taka redakcja przepisu była wynikiem kompromisu między władzami Kolumbii a szefami mafii narkotykowej”. J. Żurek, *Ekstradycja w konstytucjach państw Ameryki Południowej*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 375. Po więcej informacji na ten temat patrz G.G. Marquez, *Raport z pewnego porwania*, Warszawa 2009.

<sup>64</sup> Art. 53 ust. 2 konstytucji Azerbejdżanu z 12 listopada 1995 r.

<sup>65</sup> Konstytucja Gruzji z 24 sierpnia 1995 r.

<sup>66</sup> Obywatele i obywatelki Wenezueli nie mogą być wydani w żadnym przypadku – art. 69 konstytucji Wenezueli z 15 grudnia 1999 r.

związanych z międzynarodową przestępczością zorganizowaną, czynów wymierzonych przeciwko skarbowi kultury innych państw lub popełnił akty wymierzone przeciwko prawom człowieka.

Z chronologicznego punktu widzenia polski ustrojodawca, nowelizując w 2006 r. art. 55, mógł czerpać natchnienie z rozwiązań przyjętych wcześniej w Caracas. Pewne podobieństwo istnieje, ponieważ wprowadzenie zasady podwójnej karalności do Konstytucji RP nastąpiło w rozbudowanym wymiarze<sup>67</sup>. Na wstępie należy zauważyć, że reguła ta dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy wydany ma być polski obywatel. Odwrotnie niż w przypadku przywołanych przykładów z innych krajów w Polsce cudzoziemcy są nią objęci, ale nie wynika to z ustawy zasadniczej, lecz z aktów podkonstytucyjnych, ponieważ reguła ta jest uwzględniona niemal w każdej umowie międzynarodowej dotyczącej ekstradycji.

Podwójna karalność czynu w konstytucji odnosi się do dwóch sytuacji faktycznych. Pierwsza część wydedukowanej normy prawnej z ust. 2 art. 55 zezwala na ekstradycję obywatela polskiego, gdy jego czyn objęty wnioskiem stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z drugą wydanie własnego obywatela będzie dopuszczalne, gdy czyn objęty wnioskiem stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia go na jej terytorium.

Dokonane przez twórców nowelizacji rozróżnienie było celowe. Pierwsza norma odnosi się do czynów, które są penalizowane w konkretnych porozumieniach międzynarodowych<sup>68</sup>. Ekstradycja za te

---

<sup>67</sup> Art. 55 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. „Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:

- 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz
- 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku”.

<sup>68</sup> Por. na przykład czyny określone w Europejskiej Konwencji o Zwalczaniu Terroryzmu z 27 stycznia 1977 r., Dz.U. Nr 117 poz. 557, Konwencja Narodów



czynny ma się odbyć między państwami sygnatariuszami takiego porozumienia albo poszukiwany ma zostać dostarczony sądowemu organowi międzynarodowemu posiadającemu w tej materii jurysdykcję<sup>69</sup>. Innymi słowy, podstawą wydania są przepisy tego rodzaju konwencji. Wówczas szczegółowe badanie podwójnej karalności nie jest wymagane, ponieważ ratyfikacja umowy międzynarodowej oznacza jej bezpośrednią skuteczność w prawie wewnętrznym. Tym samym karalność czynu, którego dotyczy wniosek ekstradycyjny, wynika ze wspólnego państwom sygnatariuszom przepisu prawa o proweniencji międzynarodowej. W związku z tym pierwsze zdanie jest napisane w czasie przeszłym w formie dokonanej, w odróżnieniu od drugiego, które jest warunkowe. W nim ekstradycja jest uzależniona od spekulacji intelektualnej, czy zarzucone polskiemu obywatelowi przestępstwo popełnione poza ojczyźnianym terytorium jest karalne także według prawa polskiego. Poza tym zgoda na wydanie własnego obywatela innemu państwu zależy od jeszcze jednego warunku. Zarzucony mu czyn musi być przestępstwem zarówno w momencie, gdy został popełniony, jak i w chwili złożenia wniosku ekstradycyjnego<sup>70</sup>. Ustrojodawca zamiast momentu rozstrzygnięcia przez sąd prawnej dopuszczalności ekstradycji za wiążącą wybrał chwilę administracyjnej rejestracji wniosku. Motywy takiego rozwiązania są niejasne. Postępowanie ekstradycyjne jest czasochłonne i okres między wpłynięciem żądania a prawomocnym postanowieniem sądu może być wystarczająco długi, aby w jego trakcie doszło do zmiany prawa w jednym z krajów. Przez przyjęcie konkretnego momentu w czasie, w postaci rejestracji żądania ekstradycyjnego, ustrojodawca mógł chcieć ograniczyć dowolność w przyjmowaniu

---

Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi z 20 grudnia 1988 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 15 poz. 69 czy Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 9 grudnia 1948 r., Dz.U. z 1952 r. Nr 2 poz. 9.

<sup>69</sup> P. Sarnecki, *Art. 55, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, praca zbiorowa, Warszawa 2007, s. 5.

<sup>70</sup> W przypadku procedury w ramach europejskiego nakazu aresztowania, który wydano za obywatelem polskim, relewantną chwilą określenia przestępności jego czynu jest moment jego popełnienia i chwila wpłynięcia nakazu europejskiego (art. 607p § 2 kpk).



przez sądy oraz Ministra Sprawiedliwości daty, w której należy badać podwójną karalność, aby organy nie działały *de casu ad casum*. Precyzyjne określenie chwili badania przestępności uniemożliwia np. obstrukcję postępowania ekstradycyjnego do momentu, kiedy w jednym z państw zarzucany poszukiwanemu czyn ulegnie depenalizacji. W ten sposób wydanie stałoby się niedopuszczalne. Jednak taki pogląd może być uzasadniony tylko w stosunku do czynów o niskiej szkodliwości społecznej.

Dwukrotny nakaz badania istnienia podwójnej karalności czynu w czasie oznacza, że zasada ta obowiązuje w wariantcie ekstremalnym<sup>71</sup>. Konstytucja nie rozstrzyga, jaką metodą należy badać podwójną karalność czynu. Pamiętając jednak, że dokonana zmiana jej postanowień wynikała z konieczności dostosowania prawa polskiego do przepisów decyzji ramowej i pracom parlamentarnym towarzyszyło pragnienie zapewnienia własnym obywatelom jak najszerzej ochrony przed ekstradycją, preferowaną przez ustrojodawcę metodą jest *in concreto*. Trafnie omawianą zasadę przedstawia Adam Górski. Według niego wymóg podwójnej karalności *in concreto* jest spełniony wówczas, gdy w dwóch państwach za dane przestępstwo w konkretnej sytuacji faktycznej może być wymierzona kara oraz że sprawca może być pociągnięty do odpowiedzialności w państwie wezwanym i wzywającym, a także ewentualnie ponieść w tym ostatnim karę<sup>72</sup>. W porównaniu do sposobu abstrakcyjnego rozszerza ona zakres możliwości odmowy ekstradycji. Obok stwierdzenia wyłącznie faktu, że w obu prawodawstwach określone zachowanie sprawcy wypełnia znamiona czynu bezprawnego, wymóg konkretności nakazuje jeszcze wykluczyć lub potwierdzić okoliczności wyłączające przestępność lub karalność sprawcy<sup>73</sup>. Konkretnie badanie jest ograniczone do prawa państwa

<sup>71</sup> B. Nita, *Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a europejski nakaz aresztowania*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 100.

<sup>72</sup> A. Górski, *Europejskie ściganie karne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2010, s. 189–190.

<sup>73</sup> R. Kierzyńska, T. Ostropolski, *Zasada podwójnej karalności w III filarze UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 9, s. 23–24. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. akt IV KK 267/ 11.

wezwanego<sup>74</sup>. Sąd Najwyższy postuluje, aby podwójną przestępność rozumieć szeroko. Jego zdaniem nie należy ograniczać się wyłącznie do porównywania przepisów ustawy, ale należy także sprawdzić obowiązującą wykładnię odnoszącą się do określonego czynu<sup>75</sup>.

Polski sąd winien dociec, czy w razie gdyby ujęty we wniosku ekstradycyjnym czyn został popełniony na terytorium Polski, to można byłoby wydać merytoryczny wyrok w stosunku do sprawcy<sup>76</sup>. Konieczne jest zbadanie całej sytuacji faktycznej i sprawdzenie, czy na podstawie polskiego prawodawstwa można byłoby postawić poszukiwanemu zarzut<sup>77</sup>. Dodatkowo odnotować trzeba, że zarówno w kodeksie postępowania karnego, jak i w większości zawartych umów międzynarodowych ekstradycja jest niedopuszczalna, jeśli według prawa strony wezwanej czyn uległ przedawnieniu lub jest objęty amnestią<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> L. Gardocki, *Zagadnienia internacjonalizacji odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione za granicą*, Warszawa 1979, s. 99.

<sup>75</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. akt IV KK 267/ 11.

<sup>76</sup> Odmiennie Sąd Apelacyjny w Krakowie, który stwierdził, że podwójna przestępność czynu (karalność w Polsce i w państwie domagającym się wydania sprawcy) zachodzi nie tylko wtedy, gdy w prawie polskim przewidziany jest identyczny typ przestępstwa jak w państwie wnioskującym o ekstradycję. Zachodzi także wtedy, gdy przestępstwu przewidzianemu prawem polskim odpowiada część znamion czynu objętego wnioskiem. Postanowienie z dnia 27 października 1999 r., sygn. akt II AKz 244/ 99. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że rozważania te nie dotyczyły obywatela polskiego, którego ekstradycja w tamtym czasie była konstytucyjnie zakazana.

<sup>77</sup> A. Górski, dz. cyt., s. 188.

<sup>78</sup> Art. 4 ust. 1 pkt b) umowy między Rzeczpospolitą a Republiką Indii o ekstradycji z dnia 17 lutego 2003 r., Dz.U. Nr 156 poz. 1304; art. 44 pkt g) umowy między Rzeczpospolitą Polską a Arabską Republiką Egiptu o pomocy prawnej w sprawach karnych, przekazywaniu osób skazanych i ekstradycji, sporządzony w Kairze dnia 17 maja 1992 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 34 poz. 128.

## Podsumowanie

Ekstradycja jest jednym z podstawowych narzędzi międzynarodowej współpracy w sprawach karnych. Od dziesięcioleci widoczne jest dążenie do ujednolicenia regulacji poświęconych tej tematyce na wszystkich kontynentach, ponieważ istniejące różnice w ustawodawstwach poszczególnych państw były najczęściej wskazywane jako przeszkody w zaprowadzeniu międzynarodowej sprawiedliwości<sup>79</sup>. Efektywność obrotu ekstradycyjnego nierzadko była hamowana przez postanowienia konstytucji. Do niedawna za główną przeszkodę uchodził zakaz wydawania własnych obywateli, który był traktowany jako zasada prawa międzynarodowego<sup>80</sup>. Jednak na skutek postępującej integracji europejskiej owa przeszkoda została w praktyce zniesiona między państwami członkowskimi UE.

Myliłby się jednak ten, kto uznałby, że wszelkie trudności wówczas przełamano. Ustrojodawcy, dążąc do zapewnienia wyższych standardów ochrony swoim obywatelom w procedurach ekstradycyjnych, zwrócili się ku innym rozwiązaniom. W ten sposób coraz większego znaczenia nabierają prawa człowieka, które utrudniają obrót

---

<sup>79</sup> Np. Model Treaty on Extradition, rezolucja ONZ nr 45/116 z 14 grudnia 1990 r., Europejska konwencja o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r., podpisana w Paryżu. Dz.U. Nr 70 poz. 307, porozumienie o ekstradycji z 1962 r. zawarte między Danią, Finlandią, Norwegią, Islandią i Szwecją, ustawa z dnia 23 lipca 2004 r. o ratyfikacji konwencji odnoszącej się do ekstradycji między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, sporządzonej w Dublinie dnia 27 września 1996 r., Dz.U. z 2004 r. Nr 187 poz. 1923, the London Scheme for Extradition within the Commonwealth, Riyadh Arab Agreement for Judicial Cooperation z 6 kwietnia 1983 r., panamerykańska konwencja o ekstradycji z 25 lutego 1981 r.

<sup>80</sup> Zdaniem Górskiego zakaz wydawania własnych obywateli jest historycznie ugruntowany. A. Górski, dz. cyt., s. 162.

Źródła historyczne potwierdzają prawidłowość tego poglądu, wskazując, że w starożytności greckie państwa-miasta nie wydawały swoich obywateli. Nie robiło tego również Imperium Rzymskie. W średniowieczu zakaz ten był potwierdzony przez Bullę Brabandzką z 1349 r. Po drugiej stronie Atlantyku rdzenni mieszkańcy Ameryki odmawiali ekstradycji współplemieńców. Po raz pierwszy zakaz wydawania własnych obywateli wyraźnie zawarto w traktacie międzynarodowym łączącym Francję z Holandią z 1736 r.

ekstradycyjny. Również ten funkcjonujący w ramach UE, gdzie zarzut braku praworządności w jednym państwie członkowskim może skutkować odmową wykonania europejskiego nakazu aresztowania<sup>81</sup>. Polski ustrojodawca, wprowadzając w 2006 r. zasadę podwójnej karalności do Konstytucji RP, ukazał – dalekie od entuzjazmu – stanowisko dotyczące ujednoczenia w UE regulacji prawnych, które odbyło się z pogwałceniem reguł konsensusu i dialogu. Z drugiej strony okoliczności te nie usprawiedliwiają ani nie umniejszają faktu, że polska ustawa jest wciąż niezgodna z prawem europejskim.

---

<sup>81</sup> B. Nita-Światłowska, *Europejski nakaz aresztowania – ograniczona zasada wzajemnego zaufania* oraz B. Grabowska-Moroz, *Zaufanie bez wzajemności – czyli europejski nakaz aresztowania w czasach kryzysu praworządności. Refleksje na kanwie sprawy Celmer*. Oba teksty opublikowano w „Kwartalniku o Prawach Człowieka” 2018, nr 1–2, *Europejski nakaz aresztowania – między teorią a praktyką*.

## Ochrona pluralizmu i różnorodności religijnej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Jedną z fundamentalnych wartości, na których opiera się Unia Europejska, jest różnorodność religijna, wpisująca się w szersze pojęcie „różnorodności kultur i tradycji narodów Europy”, o której mowa w preambule do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta). Nakaz poszanowania tej wartości został potwierdzony w art. 22 Karty, zgodnie z którym Unia szanuje różnorodność kulturową, językową i religijną. Wskazanemu nakazowi odpowiada prawo podstawowe do poszanowania wymienionych rodzajów różnorodności, mające na gruncie Karty charakter zasady (art. 52 Karty). Podmiotem tego prawa nie jest jednak określona grupa, wyodrębniona na podstawie kryterium kultury, religii czy języka, lecz jednostka, która do takiej grupy należy<sup>1</sup>. Ponadto w świetle wykładni systemowej art. 22 Karty obowiązek poszanowania różnorodności kulturowej, religijnej i językowej jawi się jako jeden z mechanizmów, służący możliwie najszerzej realizacji zasady równości<sup>2</sup>.

Zasada poszanowania różnorodności religijnej realizuje się przede wszystkim poprzez zapewnienie skutecznej ochrony wolności sumienia

---

<sup>1</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 22, [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 770. Warto przy tym zauważyć, że nakazu poszanowania różnorodności, o której mowa w art. 22 Karty, nie należy sprowadzać do kwestii poszanowania praw mniejszości, które zresztą nie zostały zagwarantowane postanowieniami Karty. Różnorodność danego społeczeństwa jest wszak tworzona zarówno przez mniejszości, jak i przez większość (Tamże, s. 760 i n.).

<sup>2</sup> J.M. Contreras Mazarío, *El TJUE no prohíbe el uso del velo islámico. Comentario a las sentencias del TJUE de 14 de marzo de 2017, asuntos C-157/15 y C-188/15*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2017, nr 57, s. 584.

i wyznania oraz ochrony przed dyskryminacją ze względu na przekonania religijne i światopoglądowe. Należy jednak zauważyć, że w wyniku przemian kulturowych zachodzących we współczesnej Europie, w tym zwłaszcza w związku z postępującą laicyzacją, której towarzyszy stosunkowo szeroko rozpowszechnione postrzeganie religii jako czynnika powodującego dezintegrację oraz powstawanie konfliktów społecznych (wzmacniane przez poczucie zagrożenia ze strony islamu<sup>3</sup>), znaczenie gwarancji wolności sumienia i wyznania dla budowania pluralistycznego społeczeństwa opartego na tolerancji oraz poszanowaniu ludzkiej godności jest coraz bardziej zapoznawane. W konsekwencji władze publiczne niektórych krajów oraz niektóre podmioty prywatne, zwłaszcza pracodawcy, ustanawiają rozmaite ograniczenia mające na celu usunięcie z przestrzeni publicznej przejawów religijności, aby w ten sposób „zneutralizować” szkodliwe, ich zdaniem, oddziaływanie religii na spójność wielokulturowych społeczeństw oraz stworzyć odpowiednie warunki umożliwiające integrację obywateli wokół wartości właściwych dla państwa i społeczeństwa świeckiego. Ograniczenia te niejednokrotnie mają charakter uniformizacyjny czy wręcz asymilacyjny, co jest szczególnie niepokojące zarówno z punktu widzenia ochrony praw człowieka, w tym praw mniejszości etnicznych i religijnych, jak i z perspektywy realizacji zasady poszanowania religijnej różnorodności.

Chociaż regulacja kwestii związanych z uzewnętrznianiem przekonań religijnych i światopoglądowych pozostaje w kompetencji państw członkowskich UE, ograniczenia w tej sferze niekiedy dotyczą stosunków gospodarczych, w tym prawnopracowniczych, mieszczących się w zakresie normowania prawa unijnego, w związku z czym mogły stać się przedmiotem pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał lub TSUE). Analiza orzeczeń tego organu dotyczących wolności religijnej, a także ich skutków w zakresie realizacji zasady poszanowania religijnej różnorodności stanowi cel niniejszego opracowania.

---

<sup>3</sup> G. du Plessis, *The European Struggle with Religious Diversity: Osmanoglu and Kocabaş v. Switzerland*, „Journal of Church and State” 2018, t. 60, z. 3, s. 515; J. Sobczak, W. Sobczak, *Komentarz do artykułu 10*, [w:] *Karta Praw Podstawowych...*, s. 380.

## Polityka neutralności przedsiębiorstwa w relacjach z klientami jako uprawniony cel uzasadniający ustanawianie ograniczeń wolności religii pracowników

Szczególnie istotne znaczenie w kontekście realizacji zasady poszanowania różnorodności religijnej w Unii Europejskiej mają wyroki w sprawie Samira Achbita i Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding p. G4S Secure Solutions NV<sup>4</sup> (dalej: Achbita) oraz Asma Bougnaoui i Association de défense des droits de l'homme (ADDH) p. Micropole SA<sup>5</sup> (dalej: Bougnaoui) z 14 marca 2017, dotyczące zwolnienia z pracy skarżących z powodu noszenia przez nie chusty islamskiej wbrew zakazowi nałożonemu przez ich pracodawców. Jak bowiem trafnie zauważyła rzecznik generalna Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Juliane Kokott, w opinii w sprawie Achbita, „Problemy prawne związane z chustą islamską są symbolicznym wyrazem bardziej podstawowego zagadnienia: ile odmienności i różnorodności musi tolerować w swoich granicach otwarte i pluralistyczne społeczeństwo Europy, i odwrotnie: jak daleko idącej asymilacji może ono wymagać od niektórych mniejszości”<sup>6</sup>.

W sprawie Achbita zwolnienie skarżącej nastąpiło wskutek naruszenia przez nią zakazu eksponowania symboli pozwalających na ustalenie przekonań politycznych, filozoficznych lub religijnych pracowników, nałożonego przez pracodawcę w celu realizacji polityki neutralności przedsiębiorstwa. Trybunał orzekł, że zakaz ten nie powoduje dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2000/78<sup>7</sup>, ponieważ jest stosowany jednolicie wobec wszystkich pracowników. Nie można jednak wykluczyć, że mimo swego

<sup>4</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 14 marca 2017 r., C-157/15.

<sup>5</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 14 marca 2017 r., sprawa C-188/15.

<sup>6</sup> J. Kokott, *Opinia Rzecznika Generalnego w sprawie C-157/15 z dnia 31 maja 2016 r.*: <http://eurlex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CC0157&from=PL> [dostęp: 25.03.2021].

<sup>7</sup> Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

pozornie neutralnego charakteru skutkuje on odmiennym traktowaniem, pośrednio opartym na religii lub przekonaniach w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/78, o ile zostanie ustalone, że stawia osoby wyznające określoną religię lub mające określone przekonania w niekorzystnej sytuacji. Tego rodzaju nierówne traktowanie nie stanowi jednak dyskryminacji pośredniej, jeżeli jest ono obiektywnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć jego osiągnięciu są właściwe i konieczne. Zdaniem Trybunału za cel zgodny z prawem należy uznać zamiar realizowania przez przedsiębiorcę polityki neutralności w relacjach z klientami, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, cel ten mieści się bowiem w zakresie swobody przedsiębiorczości, gwarantowanej w art. 16 Karty<sup>8</sup>. Ponadto zakaz noszenia znaków i symboli wskazujących na przekonania pracownika należy uznać za środek właściwy do osiągnięcia tego celu, pod warunkiem że stosowany jest w sposób spójny i systematyczny, a także konieczny, jeżeli jego stosowanie ogranicza się wyłącznie do pracowników mających bezpośredni kontakt z klientami<sup>9</sup>.

Z kolei w sprawie Bougnaoui bezpośrednim powodem zwolnienia skarżącej, inżyniera zatrudnionego w przedsiębiorstwie świadczącym usługi informatyczne, była skarga klienta, który oświadczył, że niektórzy jego pracownicy czują się skrępowani, ponieważ są obsługiwani przez osobę noszącą chustę islamską. Francuski Sąd Kasacyjny skierował do Trybunału pytanie prejudycjalne w celu wyjaśnienia, czy życzenie klienta spółki doradztwa informatycznego, aby usługi, z których korzysta, nie były świadczone przez pracownicę noszącą

---

<sup>8</sup> Achbita, pkt 37. Trybunał powołał się także na wyrok ETPC z 15 stycznia 2013 r. w sprawie Eweida i inni p. Wielkiej Brytanii (nr skarg: 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10) dotyczącej zgodności z Konwencją zakazu noszenia przez pracownicę British Airways krzyżyka ustanowionego przez pracodawcę w celu ochrony marki przedsiębiorstwa. W przywołanym wyroku wizerunek przedsiębiorstwa został wprawdzie uznany za uprawniony cel, uzasadniający ograniczenie wolności uzewnętrzniania przekonań religijnych skarżącej, jednocześnie jednak Trybunał uznał, że orzecznictwo krajowe nadało mu zbyt dużą wagę w porównaniu z prawami pracowników wynikającymi z art. 9 EKPC, wobec czego rozstrzygnął skargę na korzyść skarżącej.

<sup>9</sup> Achbita, pkt 38 i n.



chustę islamską, stanowi „istotny i determinujący wymóg zawodowy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania” w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2000/78. Udzielając odpowiedzi na to pytanie, TSUE stwierdził, że wskazane sformułowanie odnosi się do wymogu obiektywnie podyktowanego rodzajem danej działalności zawodowej lub warunkami jej wykonywania, nie obejmuje natomiast względów natury subiektywnej, takich jak wola uwzględnienia przez pracodawcę konkretnych życzeń klienta, w tym życzenia, aby usługi świadczone na jego rzecz nie były wykonywane przez pracownicę noszącą chustę islamską<sup>10</sup>. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że zwolnienie skarżącej byłoby uzasadnione, gdyby, jak miało to miejsce w sprawie Achbita, zakaz noszenia symboli religijnych został ustanowiony w regulaminie pracy w celu realizacji polityki neutralności pracodawcy<sup>11</sup>.

Za uznaniem przez Trybunał polityki neutralności za cel zgodny z prawem w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/78 opowiedziała się rzecznik generalna Kokott. Zdaniem rzecznika decyzja w tej sprawie stanowi instrument kreowania określonego wizerunku przedsiębiorstwa, powinna więc pozostawać w gestii podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Manifestowanie przekonań religijnych w miejscu pracy lub w trakcie wykonywania obowiązków służbowych może wszak być postrzegane przez zewnętrznego obserwatora nie tyle jako zachowanie konkretnego pracownika, lecz raczej jako działanie pracodawcy, co z kolei może mieć decydujący wpływ nie tylko na wizerunek przedsiębiorstwa, „ale przede wszystkim na każdorazowy wizerunek jego klientów w przestrzeni publicznej” (sic!)<sup>12</sup>.

Przywołane stanowisko trudno zaakceptować przede wszystkim dlatego, że rzecznik nie dokonała rozgraniczenia wizerunku przedsiębiorstwa jako struktury organizacyjnej od wizerunku zatrudnionych w nim osób. Jak słusznie zauważył Michał Ożóg, wizerunek przedsiębiorstwa kształtowany jest przede wszystkim przez osoby zarządzające,

---

<sup>10</sup> Bougnaoui, pkt 40.

<sup>11</sup> Tamże, pkt 33.

<sup>12</sup> J. Kokott, dz.cyt., pkt 96 i. n.

które decydują o jego profilu oraz kierunku rozwoju. Trudno natomiast uznać, że przedsiębiorstwo identyfikuje się z określoną religią czy też że wspiera określony światopogląd tylko dlatego, że toleruje noszenie przez pracowników w miejscu pracy określonego stroju lub eksponowanie określonych symboli. Należy raczej przyjąć, że pracownicy ci uzewnętrzniają w ten sposób jedynie własne przekonania, a kształtowanie wizerunku przedsiębiorstwa nie jest nawet objęte ich zamiarem<sup>13</sup>.

Warto także zauważyć, że rozpoznając sprawy Achbita i Bougnaoui, Trybunał nie zbadał innych wymiarów domniemanej dyskryminacji, które w omawianych sprawach wydają się relewantne, a mianowicie dyskryminacji ze względu na płeć oraz pochodzenie etniczne pracownika<sup>14</sup>. Poszczególne rodzaje dyskryminacji mogą wszak się na siebie nakładać, a także wzajemnie wzmacniać lub uzupełniać, co może prowadzić do zwielokrotnienia skali naruszenia praw jednostki<sup>15</sup>. Uwzględnienie przez Trybunał wszystkich relewantnych wymiarów dyskryminacji, a także kontekstu aksjologicznego Unii mogłoby skutkować uznaniem zakazu eksponowania symboli religijnych ustanowionego przez pracodawcę za nieproporcjonalny.

---

<sup>13</sup> M. Ożóg, *Noszenie chusty islamskiej w miejscu pracy a prawa i wolności innych podmiotów prawa. Rozważania na kanwie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2017 r. w sprawach Samira Achbita przeciwko GAS Secure Solutions (C-157/15) oraz Asma Bougnaoui przeciwko firmie Micropole (C-188/15)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 20, s. 322.

<sup>14</sup> Z badań przeprowadzonych przez różne organizacje wynika, że w krajach Unii Europejskiej odsetek bezrobocia wśród kobiet imigrantów jest ponad dwukrotnie wyższy od stopy bezrobocia wśród kobiet mieszkających w danym państwie od urodzenia. Ponadto w przypadku kobiet wyznających islam istotnym czynnikiem wpływającym na trudności w znalezieniu zatrudnienia jest nakładanie się dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne, religię i płeć. Zob. E.A. Clark, *Headscarf Bans, Equal Treatment, and Minority Integration in the Workplace*, „Notre Dame Review” 2018, t. 93, s. 70 i n.

<sup>15</sup> J. Falski, *Dyskryminacja ze względu na religię w miejscu pracy w kontekście orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2 (151), s. 63.

## Ocena zasadności ochrony wizerunku neutralnego przedsiębiorcy w świetle zasady poszanowania różnorodności religijnej

Poprzez uznanie w sprawach Achbita i Bougnaoui zamiaru przedsiębiorcy realizowania polityki neutralności za cel zgodny z prawem w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. j dyrektywy 2000/78 Trybunał rozszerzył zakres stosowania zasady sekularyzmu na płaszczyznę stosunków o charakterze prywatnoprawnym. Dotychczas wskazana zasada była jednak rozumiana jako konstytucyjny nakaz rozdziału państwa od Kościoła oraz neutralności (bezstronności) światopoglądowej władz publicznych, a jej stosowanie ograniczało się do sfery stosunków publicznoprawnych<sup>16</sup>. Oceniając zasadność stosowania zasady sekularyzmu w obszarze prawa prywatnego, należy też wziąć pod uwagę, że z perspektywy aksjologii praw podstawowych świecki charakter państwa nie jest wartością jedynie instrumentalną. Konstytucjonalizacja zasady sekularyzmu znajduje bowiem uzasadnienie w konieczności stworzenia optymalnych ram prawnych, umożliwiających korzystanie z wolności sumienia i wyznania na równych zasadach przez wszystkie uprawnione podmioty, równe traktowanie jednostki niezależnie od jej przekonań w sprawach religii, a także harmonijne współistnienie w pluralistycznym społeczeństwie osób i grup o różnych światopoglądach. Uznanie polityki neutralności przedsiębiorstwa za uprawniony cel ograniczenia wolności religii jest natomiast równoznaczne z przyjęciem przez Trybunał założenia, że świecki charakter już nie tylko państwa, lecz także organizacji o statusie prywatnoprawnym, jest wartością autoteliczną. Skutkiem przyjęcia takiego założenia jest objęcie ochroną prawa do uzewnętrzniania przekonań religijnych jedynie w takim zakresie, w jakim nie koliduje to ze świeckim (w znaczeniu: wolnym od przejawów religijności) charakterem przestrzeni publicznej<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> J. Giles, *Neutrality in the Business Sphere – An Encroachment on Rights Protection and State Sovereignty?*, „Oxford Journal of Law and Religion” 2018, nr 7(2), s. 7.

<sup>17</sup> Por. Stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym „Trybunał zauważa, że we Francji, podobnie jak w Turcji oraz Szwajcarii

Tak znaczne uszczuplenie wolności religijnej pracowników stawia pod znakiem zapytania możliwość realizacji zasady poszanowania religijnej różnorodności. Trudno wszak przyjąć, że w sytuacji, gdy prawo pozwala jednostce na uzewnętrznianie jej religijnych przekonań jedynie w życiu prywatnym lub w gronie współwyznawców, zasada ta ma jakiegokolwiek praktyczne znaczenie. W związku z tym może dziwić, że wskazany skutek orzeczeń TSUE w sprawach Achbita i Bougnaoui nie stał się przedmiotem analizy Trybunału. Na kanwie omawianych orzeczeń rodzi się także pytanie, czy przedsiębiorca, powołując się na politykę neutralności, mógłby uzasadnić ograniczenie innych praw podstawowych, takich jak wolność wypowiedzi, a nawet wolność zrzeszania się pracowników w związki zawodowe<sup>18</sup>.

Ponadto omawiane orzeczenia skutkują tym, iż możliwość manifestowania przekonań religijnych w miejscu pracy została uzależniona od wystąpienia przypadkowej okoliczności, jaką jest przychylna bądź obojętna postawa pracodawcy względem przekonań religijnych pracowników. Nie można przy tym wykluczyć ryzyka, że zasada neutralności jako prawnie dopuszczalny element etosu przedsiębiorstwa będzie wykorzystywana przez niektórych pracodawców jako pretekst

---

sekularyzm jest zasadą konstytucyjną, a także fundamentalną zasadą Republiki, do której stosuje się całe społeczeństwo i która zdaje się mieć szczególne znaczenie, zwłaszcza w szkołach. Trybunał powtarza, że postawa braku poszanowania dla tej zasady nie będzie kwalifikowana jako mieszcząca się w zakresie ochrony wolności uzewnętrzniania religii i nie będzie korzystać z ochrony przewidzianej w art. 9 Konwencji” (np. Dogru p. Francji, wyrok z dnia 4 grudnia 2008 r., nr skargi: 27058/05, § 72). W kontekście przywołanej sprawy ową „postawą braku poszanowania” zasady sekularyzmu było noszenie przez skarżącą, uczennicę szkoły publicznej, chusty islamskiej podczas zajęć lekcyjnych. Oddalając skargę Trybunał strasburski wyraźnie uznał nadrzędny charakter zasady sekularyzmu wobec wolności religii, o ile została ona uznana przez ustrojodawcę za jedną z fundamentalnych zasad konstytucyjnych danego państwa. Podobne rozumowanie przyjął TSUE w sprawach Achbita i Bougnaoui w odniesieniu do polityki neutralności przedsiębiorstwa, uzależniając uznanie nadrzędności tego celu wobec wolności religii pracowników od wyraźnego ustanowienia go przez pracodawcę w regulaminie pracy.

<sup>18</sup> J.M. Contreras Mazarío, dz.cyt., s. 591.

do legitymizowania uprzedzeń, stereotypów oraz nietolerancji<sup>19</sup>. Niezapewnienie ochrony osobom dyskryminowanym ze względu na to, kim są, rodzi bowiem poważne niebezpieczeństwo normalizacji zarówno samych praktyk dyskryminacyjnych, jak i postaw, z których praktyki te wynikają, co z kolei prowadzi do utrwalania i pogłębiania strukturalnej nierówności, a nawet do wykluczenia określonych grup, na przykład mniejszości etnicznych czy religijnych, z poszczególnych obszarów życia społecznego<sup>20</sup>. Prawdziwa natura tych zjawisk oraz ich geneza przestaje być przy tym rozpoznawalna, stają się one bowiem niejako immanentną częścią samej struktury społecznej<sup>21</sup>.

Legitymizacja praktyki usuwania przejawów religijności z życia publicznego, w tym z zakładów pracy, rodzi szczególnie dotkliwe skutki dla mniejszości muzułmańskiej. Oprócz wspomnianego niebezpieczeństwa społecznego wykluczenia niektórych wyznawców tej religii, w tym zwłaszcza kobiet, praktyka ta może przyczynić się do nasilenia islamofobii, a tym samym do pogłębienia stygmatyzacji całej mniejszości muzułmańskiej, której mniejszość ta doświadczyła w związku z serią ataków terrorystycznych przeprowadzonych w ostatnich dekadach przez islamskich ekstremistów. Wynika to stąd, że działania

---

<sup>19</sup> R. Palomino Lozano, *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea frente a la religión y las creencias*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2020, nr 65, s. 52.

<sup>20</sup> Por. decyzje ETPC w sprawach Grimmack p. Szwecji (decyzja ETPC z dnia 11 lutego 2020 r., nr skargi: 43726/17) oraz Steen p. Szwecji (decyzja ETPC z dnia 11 lutego 2020 r., nr skargi: 62309/17), w których Trybunał uznał za zgodną z Konwencją odmowę zatrudnienia skarżących na stanowisku położnej z powodu wyrażenia przez nie sprzeciwu sumienia wobec aborcji, co skutkuje całkowitym wykluczeniem z tego zawodu osób o określonym światopoglądzie, a także wyrok ETPC w sprawie Leyla Sahin p. Turcji (Leyla Sahin p. Turcji z dnia 10 listopada 2005 r. (nr skargi: 44774/98), w którym Trybunał zaakceptował relegowanie z uczelni studentki medycyny z powodu noszenia przez nią na terenie uczelni chusty islamskiej.

<sup>21</sup> Na wskazane skutki braku adekwatnej ochrony mniejszości religijnych przed dyskryminacją zwróciła uwagę Eva Brems, formułując następujące, jakże trafne, pytanie: „Czy antyreligijne postawy w Europie normalizują się do tego stopnia, że stają się niewidoczne, stają się nową normalnością?”, E. Brems, *European Court of Justice Allows Bans on Religious Dress in the Workplace*: <https://blog-iacl-aidc.org/test-3/2018/5/26/analysis-european-court-of-justice-allows-bans-on-religious-dress-in-the-workplace> [dostęp: 22.03.2021].

mające na celu zepchnięcie religii do sfery życia prywatnego utrudniają, lub wręcz uniemożliwiają, wykształcenie w społeczeństwie postaw tolerancji i wzajemnego szacunku, a w konsekwencji doświadczanie kulturowej różnorodności. Jak słusznie zauważyła Jessica Giles,

[b]rak wiedzy na temat religii oraz dyskomfort wobec publicznego manifestowania przekonań religijnych stanowi realne niebezpieczeństwo, nie tylko dlatego, że prowadzi do legitymizacji nietolerancji, lecz także dlatego, że przyczynia się do stworzenia warunków, w których poszczególne grupy mogą być bardziej podatne na radykalizację<sup>22</sup>.

### Spór o znaczenie wolności religii w kontekście konfliktu interesów pracodawcy i pracownika

Jak wspomniano powyżej, w sprawach Achbita i Bougnaoui TSUE uznał, że zamiar stworzenia przez przedsiębiorcę neutralnego wizerunku mieści się w zakresie ochrony art. 16 Karty. W ten sposób przedmiot sporu został ujęty w ramy konfliktu pomiędzy prawami o charakterze praw podstawowych, tj. swobodą działalności gospodarczej pracodawcy a wolnością religii pracownika. Należy przy tym zauważyć, że rozstrzygnięcie tego rodzaju konfliktów w dużej mierze zależy od założeń dotyczących znaczenia religii oraz prawa do wolności sumienia i wyznania w życiu jednostki, a także od założeń dotyczących znaczenia skutecznych gwarancji tego prawa dla realizacji zasady poszanowania religijnej różnorodności, przyjętych przez organ orzekający. W kwestii tej występują jednak fundamentalne rozbieżności, o czym świadczą przeciwstawne stanowiska rzeczników generalnych Trybunału przedstawione w opiniach w sprawach Achbita oraz Bougnaoui.

---

<sup>22</sup> J. Giles, *Neutrality in the Business Sphere...*, s. 10.

Zdaniem Kokott w odróżnieniu od stałych cech jednostki, takich jak kolor skóry, pochodzenie etniczne, niepełnosprawność czy orientacja seksualna, na które nie ma ona wpływu i których nie może ona niejako „zostawić w szatni”, gdy przychodzi do pracy, religia jest kategorią należąca do sfery „subiektywnych decyzji i przekonań”<sup>23</sup> jednostki, w ramach której może ona dokonywać wyboru pomiędzy różnymi zachowaniami. W konsekwencji, zdaniem rzecznika, od pracownika można żądać pewnej powściągliwości oraz oczekiwać określonych ustępstw w zakresie manifestowania przez nią jej religijnych przekonań, co należy odpowiednio uwzględnić przy wywierzaniu kolidujących interesów<sup>24</sup>.

Z kolei w opinii rzecznik generalnej Eleanor Sharpston „dla osoby będącej pobożnym wyznawcą danej wiary tożsamość religijna jest nieodzowną częścią samej istoty tej osoby”. Z tego względu nie można zakładać, że reguły postępowania określone przez daną religię obowiązują jej wyznawców jedynie w życiu prywatnym, nie wiążą ich natomiast w miejscu pracy. Niewłaściwe byłoby też założenie, że w odróżnieniu od cech, takich jak płeć lub kolor skóry, religia nie jest nieodłączną cechą jednostki. Jednocześnie rzecznik zauważyła, że z perspektywy danej doktryny religijnej lub z punktu widzenia danej osoby niektóre praktyki religijne mają charakter opcjonalny. W takim przypadku kwestia uzewnętrzniania przekonań religijnych w miejscu pracy może stać się przedmiotem negocjacji<sup>25</sup>.

Odnosząc się do przedstawionych opinii rzeczników generalnych, należy stwierdzić, że Sharpston w większym stopniu niż Kokott uwzględniła doniosłość, jaką dla ochrony duchowej integralności osoby wierzącej ma postępowanie zgodne z zasadami wyznawanej przez nią religii. Z perspektywy takiej osoby praktykowanie religii jest bowiem nie tyle kwestią swobodnego wyboru, ile raczej „konieczną

<sup>23</sup> J. Kokott, dz.cyt., pkt 45.

<sup>24</sup> Tamże, pkt 116.

<sup>25</sup> E. Sharpston, *Opinia Rzecznika Generalnego w sprawie C-188/15, przedstawiona w dniu 13 lipca 2016 r.*, pkt 118: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CC0188&from=pl> [dostęp: 10.05.2021].

i nieuniknioną odpowiedzią na boski obowiązek”<sup>26</sup>. Potrzeba kształtowania własnego postępowania w zgodzie z wymogami religijnymi niekiedy jest tak silna, że w celu jej zaspokojona jednostka jest gotowa poświęcić inne istotne interesy, takie jak kariera zawodowa, a nawet życie<sup>27</sup>. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że praktykowanie religii potencjalnie może obejmować wszelkie rodzaje ludzkiej aktywności:

Najbardziej przyziemne ludzkie zachowania mogą zostać „uduchowione” i przybrać charakter religijny. Jednostka praktykuje swoją religię, gdy je, pije, pracuje, bawi się i uprawia ogród, tak samo gdy czyta Pisma, modli się czy medytuje. (...) W świetle tej perspektywy nie istnieje działanie, które nie byłoby podejmowane jako wyraz posłuszeństwa (lub nieposłuszeństwa) Bogu<sup>28</sup>.

Przyjęcie założenia, że manifestowanie przekonań religijnych stanowi kwestię swobodnego wyboru jednostki, prowadzi do wniosku, że można od niej oczekiwać, a nawet wymagać, aby wykazała „dobrą wolę” i w trakcie wykonywania obowiązków pracowniczych zrezygnowała z korzystania z jednego z przysługujących jej praw podstawowych nawet wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynika, że jej zachowanie nie wyrządza nikomu żadnej realnej szkody<sup>29</sup>. Taki rezultat trudno jednak pogodzić zarówno z prawem do wolności religii, jak i z zasadą poszanowania religijnej różnorodności. Należy raczej uznać,

---

<sup>26</sup> A. Hambler, *Religious Expression in the Workplace and the Contested Role of Law*, Abingdon 2015, s. 10.

<sup>27</sup> J. Giles, *A Hoped for coherent and permissive EU religious freedom policy: the Bougnaoui and Achbita cases*, [w:] *Project for Interdisciplinary Law and Religion Studies Case Comments, 2017*, s. 11 i n.: <http://oro.open.ac.uk/56705/>, [dostęp: 15.04.2021].

<sup>28</sup> R. Ahdar, I. Leigh, *Religious Freedom in the Liberal State*, Oxford 2013, 2. wydanie, s. 157.

<sup>29</sup> Por. stanowisko E. Sharpston, zgodnie z którym za uzasadnione należałoby uznać ustanowienie przez pracodawcę zakazu prozelityzmu, zarówno w celu zapewnienia efektywnego wykorzystania przez pracownika czasu pracy na potrzeby jego działalności, jak i w celu stworzenia harmonijnych warunków pracy dla pracowników. (E. Sharpston, dz. cyt., pkt 73).



że w świetle wskazanej zasady właściwsze byłoby przyznanie przez Trybunał większego znaczenia prawom pracownika. Uznanie zakazu eksponowania symboli religijnych przez pracowników sektora prywatnego za nieproporcjonalny do założonego celu przedsiębiorcy, jakim jest zamiar realizacji przez niego polityki neutralności, przyczyniłby się bowiem do zwalczania uprzedzeń i stereotypów występujących na przykład wśród klientów danego przedsiębiorstwa, którzy nie życzą sobie, aby obsługiwała ich osoba manifestująca swoje religijne przekonania poprzez noszenie określonego stroju<sup>30</sup>.

Ponadto uznanie religijności za opcję, z realizacji której jednostka może swobodnie zrezygnować, skutkowałoby przyjęciem przez Trybunał konstrukcji ochrony przed dyskryminacją „o dwóch prędkościach”<sup>31</sup>, polegającej na przyznaniu pracownikowi silniejszej ochrony w przypadku, gdy dopuszczono się wobec niego dyskryminacji ze względu na jedną z cech, na występowanie której nie ma on żadnego wpływu, słabszej zaś w przypadku, gdy stał się on ofiarą dyskryminacji z powodu wyznawanej religii. Taka hierarchizacja poszczególnych rodzajów dyskryminacji ze względu na jej przyczynę oraz wynikające z niej zróżnicowanie poziomu ochrony nie znajduje oparcia zarówno w tekście dyrektywy, jak i w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Warto zauważyć, że w świetle okoliczności sprawy Bougnaoui nie jest możliwe ustalenie, czy klient, który zaapelował do pracodawcy skarżącej, aby następnym razem nie obsługiwała go osoba nosząca hijab, postąpiłby tak samo, gdyby skarżąca eksponowała jakikolwiek inny symbol umożliwiający ujawnienie jej religijnych, filozoficznych lub politycznych przekonań. Gdyby sprzeciw klienta dotyczył wyłącznie chusty islamskiej, wówczas bez wątpienia należałoby uznać, iż względem skarżącej dopuszczono się dyskryminacji bezpośredniej. Trybunał nie odniósł się jednak do tej kwestii, chociaż została ona poruszona w opinii rzecznik generalnej Sharpston. Zob. J.M. Contreras Mazarío, dz. cyt., s. 591.

<sup>31</sup> K. Pavlidou, *Religious Expression in the Workplace Before the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union: Discriminating Against a Fundamental Right?*, [w:] *Applying Non-Discrimination Law*, red. D. Goulas, S. Kofinis, Thessaloniki 2018, s. 156.

<sup>32</sup> Podobnie argumentuje także J. Falski, twierdząc, że praktyczne zastosowanie wskazanego rozróżnienia poszczególnych rodzajów dyskryminacji w odniesieniu do tak złożonej kwestii, jaką jest przynależność religijna jednostki, w której „komponent kulturowy, wychowawczy i tożsamościowy” łączy się z wyborem jednostki, „wydaje się niewłaściwe czy wręcz niemożliwe”. (J. Falski, dz. cyt., s. 70).

Należy także zauważyć, że w sprawach Achbita i Bougnaoui Trybunał, rozstrzygając konflikt pomiędzy wolnością religii pracownika a wolnością prowadzenia działalności gospodarczej pracodawcy, nie uwzględnił tego, że zakaz uzewnętrzniania przekonań religijnych w miejscu pracy może stanowić ingerencję także w inne prawa pracowników gwarantowane w Karcie, a mianowicie w wolności wyboru zawodu i podejmowania pracy (art. 15) oraz w prawo do odpowiednich warunków pracy, zapewniających pracownikowi poszanowanie m.in. jego godności (art. 31 ust. 1). Wskazana ingerencja niewątpliwie miałaby miejsce w sytuacji, gdyby w związku z całkowitym zakazem manifestowania przekonań religijnych w miejscu pracy pracownik czuł się zmuszony do zrezygnowania z dotychczasowego zatrudnienia. Gdyby zaś tego rodzaju praktyka rozpowszechniła się do tego stopnia, że stałaby się ogólnie obowiązującą normą, osoby o określonych przekonaniach religijnych nie byłyby w stanie znaleźć pracy w wybranym zawodzie, co niewątpliwie skutkowałoby znacznym uszczerbkiem dla ich autonomii<sup>33</sup>. Można więc przypuszczać, że gdyby Trybunał uwzględnił przywołane prawa pracownika, a także szerszy kontekst społeczny rozpoznawanych spraw<sup>34</sup>, wówczas dokonałby wyważenia kolidujących interesów w sposób odmienny, przyznając silniejszą ochronę wolności religii pracowników<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> J. Giles, *A Hoped for coherent and permissive...*, s. 13.

<sup>34</sup> Na znaczną doniosłość społeczną spraw Achbita i Bougnaoui zwróciła uwagę rzecznik generalna J. Kokott, stwierdzając, że w obu sprawach od Trybunału „oczekuje się orzeczenia o zasadniczym znaczeniu, które niezależnie od konkretnych postępowań głównych mogą wytyczać kierunek dla środowiska pracy w całej Unii Europejskiej, w każdym razie w zakresie, w jakim dotyczy to sektora prywatnego”. (J. Kokott, dz. cyt., pkt 6).

<sup>35</sup> J. Giles, *Neutrality in the Business Sphere...*, s. 8.

## Obowiązek racjonalnej akomodacji jako instrument realizacji zasady religijnej różnorodności

Za w pełni zgodne z zasadą poszanowania różnorodności religijnej należy z kolei uznać podejście polegające na możliwie szerokim uwzględnieniu potrzeb religijnych jednostki, o ile nie koliduje to z ważnym interesem publicznym lub z istotnymi prawami innych osób, przyjęte przez Trybunał w wyroku w sprawie Vivien Prais p. Radzie Wspólnot Europejskich<sup>36</sup>. Skarżąca ubiegała się o zatrudnienie na stanowisku tłumacza języka angielskiego w ramach konkursu ogłoszonego przez Radę. Trzy tygodnie przed egzaminem pisemnym, mającym na celu weryfikację kompetencji językowych kandydatów, skarżąca poinformowała organ rekrutacyjny, że nie będzie mogła przystąpić do egzaminu z powodu święta religijnego. Jednocześnie skarżąca złożyła wniosek o wyznaczenie innego terminu egzaminu, który jednak został odrzucony ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego w jednym czasie dla wszystkich kandydatów. Rozpoznając skargę, Trybunał zauważył, że z zasady równości wynika wymóg przeprowadzenia rekrutacji na takich samych warunkach dla wszystkich kandydatów, co dotyczy także terminu przewidzianych egzaminów. Jeżeli jednak kandydat poinformowałby organ przeprowadzający rekrutację z odpowiednim wyprzedzeniem, iż nie może przystąpić do egzaminu w wyznaczonym terminie ze względu na konieczność spełnienia obowiązków religijnych, wówczas jego wniosek o przeprowadzenie egzaminu w innym terminie musiałby zostać uwzględniony. Biorąc jednak pod uwagę, że skarżąca złożyła stosowny wniosek zbyt późno, Trybunał uznał, że organ rekrutacyjny nie miał obowiązku podjęcia działań dostosowawczych.

Przywołane orzeczenie daje asumpt do przyjęcia, że na organach Unii Europejskiej ciąży obowiązek racjonalnej akomodacji, czyli odpowiedniego dostosowania warunków rekrutacji i/lub zatrudnienia do potrzeb religijnych jednostki należącej do mniejszości religijnej,

---

<sup>36</sup> Wyrok TSUE (Pierwsza Izba) z dnia 27 października 1976 r., sprawa 130-75.

aby umożliwić jej uczestnictwo w procesie rekrutacyjnym, w przypadku zaś jej zatrudnienia – wykonywanie zasadniczych obowiązków pracowniczych przy jednoczesnym poszanowaniu jej religijnych przekonań<sup>37</sup>. Obowiązek ten wprawdzie został wyraźnie ustanowiony wyłącznie względem osób z niepełnosprawnością, został on jednak zawarty w sposób dorozumiany w przepisach prawa wspólnotowego przewidujących zakaz dyskryminacji m.in. ze względu na religię, uchwalonych jeszcze przed wejściem wspomnianej dyrektywy, jak chociażby regulaminy pracownicze instytucji UE<sup>38</sup>. Należy też zauważyć, że choć wyrok w sprawie Vivien Prais p. Radzie nie ma zastosowania do sytuacji wewnątrz krajowych, państwa członkowskie UE, podejmując działania w zakresie ochrony praw mniejszości religijnych, powinny odpowiednio uwzględniać dorobek orzecznictwa Trybunału<sup>39</sup>. Podejmowane przez władze krajowe środki akomodacyjne nie mogą jednak prowadzić do mniej korzystnego traktowania pozostałych pracowników, stanowiłoby to bowiem naruszenie dyrektywy 2000/78. Kwestię tę ilustruje orzeczenie TSUE w sprawie Cresco Investigation GmbH p. Markusowi Achatzemu<sup>40</sup>.

Sprawa dotyczyła zgodności z przywołaną dyrektywą przepisów austriackich, zgodnie z którymi Wielki Piątek był dniem wolnym od pracy dla pracowników należących do czterech mniejszościowych kościołów chrześcijańskich, wskazanych przez ustawodawcę. Jeżeli jednak członkowie tych kościołów pracowali w tym dniu, nabywali prawo do dodatkowego wynagrodzenia. Dodatek ten nie przysługiwał natomiast pozostałym pracownikom. Skarżący w postępowaniu

<sup>37</sup> R. Palomino Lozano, dz.cyt, s. 46.

<sup>38</sup> E. Bribosia, J. Ringelheim, I. Rorive, *Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2010, t. 17, nr 2, s. 158.

<sup>39</sup> Pogląd taki wyrażali polscy Rzecznicy Praw Obywatelskich, podejmując interwencje w związku ze skargami kierowanymi do nich przez członków Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w sprawie organizowania egzaminów zawodowych wyłącznie w soboty. Zob. na przykład wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 12 maja 2012 r.: <https://www.rpo.gov.pl/sprawy-generalne/pdf//2010/06/649337/1645083.pdf> [dostęp: 24.05.2021].

<sup>40</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 22 stycznia 2019 r., sprawa C-193/17.

głównym, nienależący do żadnego z tych kościołów, wytoczył powództwo przeciw pracodawcy, argumentując, że wskutek nieprzyznania mu dodatkowego wynagrodzenia za pracę świadczoną w Wielki Piątek stał się ofiarą dyskryminacji.

Trybunał, stwierdzając, że kwestionowane regulacje skutkują bezpośrednią dyskryminacją pracowników ze względu na religię, zauważył, że uprawnienie do dodatkowego dnia wolnego od pracy zostało powiązane z formalną przynależnością danego pracownika do określonego wyznania, nie zaś z faktem rzeczywistego spełniania przez niego praktyk religijnych. Pracownik taki, jeżeli świadczył pracę w Wielki Piątek, nabywa uprawnienie do dodatku do wynagrodzenia nawet wówczas, gdy nie odczuwa obowiązku lub potrzeby obchodzenia tego święta. Jego sytuacja nie różni się zatem od sytuacji pozostałych pracowników, którzy pracowali w ten dzień, nie będąc uprawnionymi do takiego dodatku. W ocenie Trybunału kwestionowany środek nie może też zostać uznany za konieczny. Wynika to stąd, że możliwość obchodzenia świąt religijnych, niebędących dniami ustawowo wolnymi od pracy, przez osoby nienależące do wspólnot wyznaniowych niemających prawa do dodatkowego dnia wolnego w Wielki Piątek jest uwzględniona w prawie krajowym nie przez przyznanie dodatkowego dnia wolnego od pracy, lecz za pomocą obowiązku dbałości pracodawców o dobro ich pracowników, który konkretyzuje się m.in. poprzez przyznanie im prawa do powstrzymania się od pracy na czas konieczny do wzięcia udziału w pewnych obrzędach religijnych<sup>41</sup>. W związku z tym dopóki ustawodawca krajowy nie przyjmie środków przywracających równość traktowania, na pracodawcy spoczywa obowiązek przyznania dodatkowego dnia wolnego w Wielki Piątek lub dodatkowego wynagrodzenia za pracę w ten dzień wszystkim pracownikom, niezależnie od ich przynależności wyznaniowej.

Orzeczenie w sprawie Cresco Investigation GmbH pokazuje, że prawo UE może znacząco wpływać na kształt regulacji prawno-wyznaniowych państw członkowskich, mimo iż zgodnie z art. 17 TFUE

---

<sup>41</sup> Tamże, pkt 60.

status kościołów i innych organizacji religijnych określany jest przez ustawodawstwo krajowe, Unia zaś ma ten status szanować.

## Podsumowanie

Uznając w sprawach Achbita i Bougnaoui zakaz manifestowania przez pracowników przekonań religijnych w kontaktach z klientami za środek właściwy i konieczny w celu realizacji polityki neutralności przedsiębiorstwa, TSUE potwierdził możliwość stosowania zasady sekularyzmu *à la française* w sferze stosunków prywatnoprawnych. W konsekwencji Trybunał uznał za zgodne z prawem UE środki o charakterze uniformizacyjnym i asymilacyjnym, co trudno pogodzić z zasadą poszanowania religijnej różnorodności, wyrażoną w art. 22 Karty. Ponadto wskazane orzeczenia skutkują relatywizacją wolności religijnej, określenie zakresu ochrony tego prawa w obszarze zatrudnienia zostało bowiem uzależnione od decyzji pracodawcy. Taki stan rzeczy sprzyja utrwalaniu postaw nietolerancji, a jednocześnie stwarza niebezpieczeństwo wykluczania grup mniejszościowych z poszczególnych obszarów życia społecznego. W świetle zasady poszanowania religijnej różnorodności właściwszym podejściem przy rozstrzygnięciu kolizji między swobodą prowadzenia działalności gospodarczej pracodawcy a wolnością religijną pracownika byłoby stosowanie konstrukcji racjonalnej akomodacji, do której Trybunał w sposób dorozumiany nawiązał w orzeczeniu w sprawie Vivien Prais p. Radzie Wspólnot Europejskich. Warunkiem *sine qua non* realizacji tej zasady jest wszak zapewnienie jednostce skutecznej ochrony wolności religijnej oraz ochrony przed dyskryminacją z powodu jej przekonań.

Bartosz Mitkiewicz

## Ku wychowaniu do pluralizmu, między religią a polityką

*Nie trzeba zmieniać świata, trzeba tylko znaleźć w nim swoje miejsce*

Albert Einstein

*Spotykaj ludzi cnotliwych i myśl, jak im dorównać.*

*Spotykaj tych niecnotliwych i wejrzyj w siebie*

Konfucjusz: Dialogi

Jako ludzie myślimy, żyjemy i oceniamy różnie. Różnice istnieją po to, by je poznawać, dostrzegać, rozumieć. Wskazują także na inne role i zadania. Dzięki nim odkrywamy piękno i złożoność rzeczywistości.

Już starożytni Ateńczycy, tworząc demokrację, kierowali się wyrozumiałością w życiu prywatnym przy jednoczesnym poszanowaniu praw w życiu publicznym. Także i dzisiaj każda społeczność kieruje się określonymi zasadami i regułami. Historia minionych wieków jest świadectwem, że poszczególni ludzie, a także całe społeczności, zadawali sobie śmierć w imię przeciwstawnych idei. Także i z tego względu w ostatnich latach idea pluralizmu stała się przedmiotem wzmożonego zainteresowania, a jeszcze częściej wartością, na którą człowiek powołuje się, uzasadniając własne poglądy, postawy i działania.

Idea pluralizmu jest jedną z podstawowych zasad działania społeczeństwa demokratycznego. Nie dziwi więc, że absorbuje ona także uwagę pedagogów. To konsekwencja zjawiska kulturowej różnorodności poglądów, postaw religijnych, etycznych, politycznych.

## Cel i metoda badań

Celem rozważań jest próba dokonania wstępnej teoretycznej analizy zagadnienia pluralizmu oraz ukazania istnienia form umożliwiających wychowanie do pluralizmu.

Za główną przyjęto w prezentowanej pracy metodę badawczą, którą Krzysztof Rubacha<sup>1</sup> określa za pomocą wyrażenia „przeszukiwanie źródeł wtórnych”. Metoda ta umożliwia taki dobór i odczytanie dostępnych tekstów, dzięki którym są one najpierw przeszukiwane i zbierane przez badacza, a następnie interpretowane (analizowane) pod kątem interesującego go problemu. Posługiwanie się tą metodą wymaga dookreślenia jeszcze techniki badawczej. W tejże rozprawie będzie nią analiza treści. Analiza treści domaga się określenia niejako klucza, według którego stanowiące jej przedmiot teksty będą wybierane i odczytywane. Owym kluczem w niniejszej dysertacji jest hermeneutyka. Ta ostatnia „próbuje zrozumieć szczegóły i ogół reprezentacji obiektywizacji świata oraz sens naukowych sformułowań problemów”<sup>2</sup>.

## Metafora hipermarketu

Być może truizmem będzie stwierdzenie, że współczesny, globalny świat, w którym przyszło nam żyć, jest coraz bardziej skomplikowany i trudniejszy do pojęcia. Jednym ze sposobów jego zrozumienia może okazać się odwołanie do metafory hipermarketu. Metaforą taką posłużył się Bogusław Śliwerski<sup>3</sup>, opisując zróżnicowanie współczesnej myśli pedagogicznej. Argumentując przywołanie takiego porównania,

<sup>1</sup> K. Rubacha, *Metodologia badań nad edukacją*, Warszawa 2008, s. 157.

<sup>2</sup> F.W. Kron, *Pedagogika kluczowe zagadnienia, podręcznik akademicki*, Sopot 2012, s. 307.

<sup>3</sup> B. Śliwerski, *Współczesna myśl pedagogiczna, Znaczenia, klasyfikacje, badania*, Kraków 2011, s. 60–76.



pisze, iż jest ono zasadne i interesujące tym bardziej, że w ostatnich latach zakupy w hipermarketach stały się dla większości osób niemalże powszechnością. Metafora hipermarketu odnosi nas do swoistego labiryntu, w którym czekają na nas różne niespodzianki, a czasem niebezpieczeństwa. Nie zagubi się w nim jedynie ten, kto potrafi się w nim poruszać. Podobnie i hipermarkety stały się dziś miejscem, w którym tłum klientów ma możliwość zaspokojenia swoich potrzeb i spełniania marzeń. Miejscem, gdzie

*shopping mall* wprowadza ludzi w zdecentrowaną i chaotyczną rzeczywistość, w której jedynie czujne oko właściciela i jemu jedynie znane techniki manipulacji i socjotechniki pozwalają zapanować nad przestrzenią i jej pozornym porządkiem<sup>4</sup>.

Hipermarkety dają pewne poczucie swobody zakupów, wolności wyboru. Dostępność różnych towarów pozwala na konkurencyjność oraz wolnorynkowość. Ostateczna decyzja konsumenta pomaga producentom odnieść upragniony sukces.

W związku z powyższym zasadnym staje się pytanie, czy współczesna, tak różnorodna otaczająca nas rzeczywistość nie przypomina podobnego chaosu i natłoku idei, teorii, filozofii społecznych, antropologicznych, które przeciskają się, by zmusić człowieka do aktywności nabywczej? Jak wpływa na nasze życie niezwykle zróżnicowany i jednocześnie sfragmentaryzowany obraz świata? Czy nie tak jak w hipermarkecie, pod pozorem wolności i wielości podobnych produktów mamy do czynienia z subtelnym oraz pełnym przyjemności kontrolowaniem przez innych naszych „autonomicznych wyborów”?

Współczesne zachodnie społeczeństwa chcą być społeczeństwami pluralistycznymi, otwartymi na dialog i różnorodność. Warto jednak umieć poruszać się w tej wielości i różnorodności. Będzie to o wiele łatwiejsze, gdy jasno oraz trafnie będziemy umieli definiować interesującą nas rzeczywistość, a także opisywane pojęcia.

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 61.

## Pojęcie pluralizmu

Pluralizm jest niewątpliwie pojęciem wieloznacznym, opisującym zjawiska o złożonej naturze. Istnieje wiele terminów bliskoznacznych, wśród których można wymienić: dyferencjację, dysproporcję, heterogeniczność, niejednorodność, rozbieżność, rozdzwięk, różnaitość, różnicę, różnolitość, różnorodność, różność, wielorakość, zróżnicowanie. Śmiało można stwierdzić, że kultura każdego społeczeństwa ma, w mniejszym lub większym zakresie, charakter pluralistyczny.

Jako kategoria badawcza pojęcie pluralizmu pojawiło się stosunkowo niedawno i znalazło w kręgu zainteresowań przedstawicieli wielu nauk: socjologów, antropologów, etnologów, politologów, kulturoznawców, pedagogów. Różnorodność refleksji nad pluralizmem najlepiej można zobrazować tym, że badania nad owym pojęciem mają charakter interdyscyplinarny. Dominantę za każdym razem stanowi jednakże perspektywa przyjęta przez konkretnego badacza. W interesującym nas pedagogicznym dyskursie opisywany jest on na kilka sposobów.

Jako pierwszą przytoczmy definicję zapisaną w internetowej *Encyklopedii PWN*. Czytamy w niej:

pluralizm [łac.], pluralizm polityczny, pojęcie odnoszące się do funkcjonowania społeczeństw demokratycznych oraz mechanizmu podejmowania decyzji politycznych<sup>5</sup>.

Autor definicji wyjaśnia następnie, że pluralizm w politologii występuje w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, jako doktryna polityczna głosząca potrzebę stworzenia warunków ustrojowych do swobodnego ujawniania różnorodnych opinii dotyczących życia zbiorowego oraz tworzenia partii, stowarzyszeń itd. Po drugie, jako zespół zasad i rozwiązań ustrojowych bezpośrednio urzeczywistniających tę doktrynę,

---

<sup>5</sup> Pluralizm, Encyklopedia PWN: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/pluralizm;4009536.html>, [dostęp: 25.05.2021].

takich jak zasada wolności słowa, konkurencyjności partii w życiu politycznym czy podziału władzy.

Kolejną definicję pluralizmu odnajdujemy w *Encyklopedii Pedagogicznej XXI wieku*. Opisując zakres interesującego nas pojęcia, Franciszek Adamski<sup>6</sup> odnosi je do trzech odmiennych sytuacji: pierwsza ma miejsce, gdy w obrębie jednej wewnętrznej całości dochodzi do zjawiska zróżnicowania i niejednorodności poglądów, druga obejmuje postawę otwartości i życzliwości wobec wszelkiej różnorodności i inności, trzecia opisuje pluralizm jako jedność wewnętrznych treści przy różnorodności ich przeżywania. W swojej definicji wyodrębnia on pluralizm społeczny, religijny, aksjologiczny, kulturowy oraz polityczny.

Maria Czerepaniak-Walczak<sup>7</sup>, definiując interesujące nas pojęcie, pisze, że:

terminem tym można określić realne szanowanie odmienności, ułatwiające poszczególnym ludziom i wspólnotom osiągnięcie i utrzymywanie tożsamości oraz promujące współistnienie, koegzystencję wielości z poszanowaniem równouprawnienia, bez supremacji jednej „prawdziwej prawdy”. Konstytutywną właściwością tak rozumianego pluralizmu jest otwartość dyskusji i stawianie pytań o podmiotowo ważne sprawy oraz wielość dróg, które są świadomie wybierane. Jego respektowanie stanowi warunek moralnej odpowiedzialności za decyzje i czyny. To właśnie wielość jest sposobem na spotkanie i warunkiem dialogu zarówno w życiu jednostkowym, jak i zbiorowym, a absolutyzm i relatywizm to dwa podstawowe błędy, które ciążyą na współczesnej edukacji<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> F. Adamski, *Pluralizm*, [w:] *Encyklopedia Pedagogiczna XXI wieku*, red. T. Pilch, t. IV, Warszawa 2005, s. 404–408.

<sup>7</sup> M. Czerepaniak-Walczak, *Uwagi wstępne*, [w:] *Edukacja wobec wyzwań pluralizmu ideologiczno-politycznego*, red. M. Czerepaniak-Walczak, Szczecin 1996, s. 7.

<sup>8</sup> Tamże.

Jako ostatnią przytoczmy definicję C.D. Klivera<sup>9</sup>. Według niego:

Pluralizm jest współlistnieniem porównywalnych i konkurujących pozycji, których nie da się ze sobą uzgodnić. Pluralizm jest uznaniem, że różne jednostki i grupy całkiem dosłownie zamieszkują nieodwracalnie odmienne światy<sup>10</sup>.

Na podstawie przytoczonych definicji można powiedzieć, że pluralizm nie jest pojęciem, które *prima facie* oznaczać może dowolność i swobodę – tak naprawdę niesie ze sobą konkretny zestaw reguł i obostrzeń decydujących o jego właściwym kształcie. Ponadto kryje się za nim pewna określona rozumność. Na zakończenie tej części wyводу warto przywołać tezę Piotra Obacza<sup>11</sup>. Zauważa on, że badanie i interpretacja pojęcia pluralizmu oraz perspektywy pluralistycznej to dotychczas zagadnienie częściej podejmowane przez badaczy zachodnich, niestety, rzadziej przez polskich. Świadczy o tym nie tylko ilościowa różnica w dostępnym piśmiennictwie, lecz także liczba konferencji i sympozjów naukowych organizowanych na świecie oraz w Polsce, poświęconych pluralizmowi.

Gdy ukazuje się różne aspekty pluralizmu, uwzględnienia wymaga pojawiająca się w jego bliskości złożona kwestia relatywizmu. Ten ostatni może przyjmować postać zagrożenia, aczkolwiek w niektórych przypadkach może być trafnym i wykazującym się stosownym krytycyzmem podejściem, zwłaszcza wówczas, gdy jest się świadomym zmian dokonujących się we współczesnej rzeczywistości.

---

<sup>9</sup> C.D. Kliver, *Authority in a Pluralist World*, [w:] *Prawodawcy i tłumacze*, red. Z. Bauman, Warszawa 1998, s. 167.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> P. Obacz, *Podział „Polska solidarna–Polska Liberalna” w świetle wybranych koncepcji pluralizmu politycznego*, Kraków 2008, s. 17.

## Indyferencja

By móc lepiej zrozumieć, czym jest pluralizm, warto przeanalizować jeszcze jedno pojęcie – indyferencję. W prowadzonych rozważaniach odczytujemy ją jako warunek konieczny do tworzenia wspólnej różnicy. Wyrażenie „indyferentyzm” może mieć bowiem pozytywny sens. Wywodzi się on od łac. *indiffero* – ‘nie różnimy się’<sup>12</sup>. *Differo* to z kolei ‘różnienie się’. *Indyferent* jako rzeczownik jest negatywny, a *indiferentio* ma pozytywne znaczenie, *differentia* oznacza natomiast ‘rozmaitość’.

Między dyferencją a indyferencją trzeba zachować równowagę. Indyferencja nie może powodować uniformizacji wszystkich członków wspólnoty. Oznacza to, że z przynależności do wspólnoty nie wynika konieczność myślenia w taki sam sposób jak inni. Każdy posiada wolność, która powoduje, że ma prawo myśleć po swojemu, choć może to czynić również w pewnych granicach. Jak widać, dyferencja i indyferencja wzajemnie się ograniczają, jeśli nie zachowa się równowagi.

Sfera publiczna, w której wszyscy żyjemy, jest dla nas sferą *indiffero*, a więc tą, w której się nie różnimy, w niej wszyscy jesteśmy równi. Indyferentnie to znaczy: w danej wspólnej przestrzeni jesteśmy tacy sami, pomimo istniejących pomiędzy nami różnic poglądów. Takie rozumowanie niesie za sobą określone następstwa. Tworząc społeczeństwo, nie powinniśmy się różnić, ponieważ powinno nam zależeć na tzw. dobru wspólnym. Niemniej jednak indyferencja jest niezwykle pożądaną cechą, ponieważ staje się ona koniecznym mechanizmem w funkcjonowaniu każdego demokratycznego państwa, w którym nie istnieją znaczące podziały. Co więcej, indyferencja wprowadza pewną konieczną granicę polegającą na tym, że w pewnym zakresie, w niektórych ważnych sprawach należy się nie różnić.

Nie oznacza to jednak, że wszyscy powinniśmy myśleć tak samo, tylko że znajdujemy się w pewnej sferze wolności, gdzie każdy człowiek ma prawo myśleć tak, jak myśli. Indyferentyzm to potrzeba owej

---

<sup>12</sup> W. Kopaliński, *Indyferencja*, [w:] *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1998, s. 131, 227.

wspólnej sfery w społeczeństwie, w której mimo różnic osoby do niego należące muszą tworzyć coś razem. Indyferencja staje się fundamentalnym warunkiem umożliwiającym tworzenie zdrowego społeczeństwa. Jeśli tego warunku nie uda się ustanowić, zawsze istnieć będzie niebezpieczeństwo rywalizacji pomiędzy członkami danej grupy o to, kto ma rację. Podkreślmy jednak raz jeszcze, że indyferencja nie oznacza rezygnacji z własnych poglądów, pojęć.

Jedną z głównych trudności pojawiających się w tej wspólnej, wolnej sferze, w której jako ludzie się nie różnimy, są problemy różnic wynikających z wiary. Jednakże pozytywne rozumienie indyferencji zachęca nas do tego, by i w tej przestrzeni szukać wspólnego, by poszukiwać możliwości wejścia na drogę dialogu, dyskursu. Obserwując obecne dysputy, szybko zauważamy, że prowadzony w nich dialog daleki jest od ideału, ponieważ wiele osób nie rozumie, na czym powinien on tak naprawdę polegać. Istotą każdego dialogu jest chęć, potrzeba zrozumienia lub co najmniej uwzględnienia opinii interlokutora celem osiągnięcia konsensusu, porozumienia. Doświadczenie uczy nas jednak, że wcale nie jest to takie łatwe zadanie. Słuchacz słyszy to, co chce usłyszeć, a i mówiący ma często ograniczone możliwości przedstawienia swych myśli w adekwatnych słowach. Nie bez znaczenia pozostają też emocje towarzyszące toczącej się rozmowie.

Jeśli chodzi o partnerstwo w dialogu, konieczne jest zatem odnalezienie wspólnej płaszczyzny. Jako ludzie różnimy się między sobą podejściem do wiary, wyznawanymi i popieranymi systemami politycznymi, ale nie różnimy się tym, że możemy myśleć, że posiadamy rozum, który może okazać się skutecznym narzędziem pozwalającym na porozumienie.

## Zmienność współczesnego świata

Żyjąc w drugiej dekadzie XXI wieku, nikt z nas nie ma wątpliwości, że niemalże w każdej dziedzinie życia nastąpiły ogromne zmiany. Są one

świadectwem naturalnej dynamiki obecnych przeobrażeń kulturowych. Jest to proces, który obserwujemy od zawsze i niemal ze stuprocentową pewnością możemy założyć, że będzie on trwał w przyszłości.

Sama zmiana społeczna, jak zauważa Mirosław Szymański<sup>13</sup>, oznacza dokonujące się w określonym czasie przekształcenia struktury społecznej, warunków życiowych ludzi, ich stylu życia, aspiracji, zwyczajów i obyczajów, a także ideologii i wyznawanych wartości. Zmiany społeczne mogą wynikać z impulsów lub przyczyn znajdujących się wewnątrz systemu bądź też stanowić wyraz oddziaływania czynników zewnętrznych, czyli usytuowanych poza nim. Te pierwsze mają charakter endogeniczny (ich przykładem w życiu społecznym może być fakt zawierania związków małżeńskich), a drugie – egzogeniczny (przykładem może być tu narzucanie podbitym narodom własnego modelu organizacji społeczeństwa i zasad jego funkcjonowania).

Na kształt życia współczesnego społeczeństwa składa się wiele elementów. Wśród nich Franciszek Adamski<sup>14</sup> wymienia: wielość grup ludzkich, wielość struktur, instytucji i organizacji. Są to grupy, które z jednej strony wyrastają na odmiennym podłożu ideowym, a z drugiej – wzajemnie się przenikają.

Z pedagogicznego punktu widzenia na szczególną uwagę zasługuje zmiana, która stanowi wyraz, a zarazem ważną konsekwencję pluralizmu. Jest nią indywidualizm. Charakteryzuje się on tym, że wiele osób na własną rękę pragnie określić swoje preferencje życiowe i do nich dostosować normy moralne. W tym kontekście zostały określone i przyjęte idee pluralizmu kulturowego, uznające równość kultur i z tym związany relatywizm kulturowy. Ideami pluralizmu są także wyrażanie szacunku oraz bezwarunkowego podejścia do inności, powstrzymywanie się od ocen i wartościowania stylu życia i zachowań bez wymagań i zobowiązań.

Powszechne społeczne przyzwolenie na taki indywidualny, wolny wybór norm i środków koniecznych do ich realizacji rozumiane jest

---

<sup>13</sup> M.J. Szymański, *Socjologia edukacji, Zarys problematyki*, Kraków 2013, s. 61.

<sup>14</sup> F. Adamski, dz. cyt., s. 404.

dziś jako konieczność dla społeczeństwa pluralistycznego. Indywidualizm jest w głównej mierze pochodną zakwestionowania tezy o istnieniu jednej, obiektywnej prawdy. Zgodnie bowiem z pluralistycznym sposobem myślenia uznanie jednej obiektywnej prawdy oznaczać będzie aprobatę przymusu i represyjności.

Niemniej w konsekwencji brak odniesienia do niezbędnych i ogólnie obowiązujących norm oraz wzorów zachowań może osłabiać aksjologiczną interpretację podstaw pluralizmu. Co więcej, może z niego uczynić przydatne ideologicznie hasło. Proces wychowawczy, całkowicie wyzwolony z autorytetu tradycji i dogmatu, z wielkim prawdopodobieństwem może zakończyć się nihilizmem. Tymczasem tym, co od wieków wiąże ludzi, jest kultura społeczeństwa, a także jego fundamentalne wartości. Obciążone, pozbawione wartości rozumienie pluralizmu, zamiast kształtowania pożądaných, zróżnicowanych, otwartych na dialog odmiennych stanowisk, prowadzić będzie do skutków przeciwnych do zamierzonych, do destrukcji i samozatrucia otwartego społeczeństwa. O tych diagnozach oraz przestrożach ukazujących słabości pluralizmu powinno się pamiętać. Promując walory pluralizmu, nie można popadać w jednostronność ujęcia, przesłaniającą złożoność i wieloaspektowość życia społecznego.

Dokonujące się zmiany społeczne, szczególnie te wynikające z pluralizacji życia, przyczyniają się do powstawania nowych wyzwań i szans edukacyjnych oraz wychowawczych. Warto je trafnie, dokładnie rozpoznawać, a także skutecznie na nie reagować.

## Wychowanie pluralistyczne

Osobliwością nauk pedagogicznych jest czerpanie wiedzy o człowieku z różnych źródeł: z innych obszarów nauki, z wiedzy potocznej, ze studiów i badań w ramach własnej dyscypliny.

W pluralistycznym uformowaniu życia publicznego i zabezpieczeniu jego trwałości nauka upatruje jednej z podstawowych gwarancji,



że nie nastąpi powrót do uniformizmu ideowego bądź politycznego. Idee pluralizmu są przedmiotem szerokich refleksji akademickich, czego dowodem mogą być teksty zawarte w publikacji *Ku życiu wartościowemu. Konceptje-praktyki*<sup>15</sup>. Wskazuje się przy tym pilną potrzebę ustawicznego wychowania i uczenia się pluralizmu. Jest to tym bardziej potrzebne, im bardziej dynamicznie zmienia się życie społeczne.

W kontekście analiz pedagogicznych na wyróżnienie zasługuje artykuł Marka Rembierza<sup>16</sup>. Zdaniem autora, refleksja pedagogiczna powinna nieustannie ukierunkowywać się na edukację kształtującą relacje pluralistyczne. Dzięki temu pedagodzy będą mogli lepiej rozumieć ich dynamikę oraz możliwe ich zakłócenia. Pozwoli im to nieustannie obserwować procesy zachodzące w świecie zróżnicowania kulturowego i relacji międzyludzkich.

Rembierz podkreśla, że w zetknięciu oraz konfrontacji z nasilającymi się formami uniformizmu i fundamentalizmu tym bardziej zdecydowanie zwolennicy pluralizmu wyrażają swoje postulaty, by konsekwentnie kształtować w systemach edukacji przekonania i postawy sprzyjające efektywnemu urzeczywistnieniu pluralizmu w jego pożądaney, wielowymiarowej postaci. Zaznacza przy tym, że pytania o różnorakie aspekty i skutki współczesnych procesów pluralizacji to także aktualne wyzwanie dla pedagogiki<sup>17</sup>. Ma to ogromne znaczenie szczególnie teraz, gdy kwestia różnych form ambiwalencji jawi się jako poważne wyzwanie dla współczesnego człowieka. Wieloznaczność, płynność, różnorodność kulturowa i aksjologiczna, policentryczność świata stały się opiewanymi przez postmodernistów wartościami, które wieńczyć miałyby niczym nieograniczona wolność. Ta sytuacja wydaje się mentalnie obca pedagogom, którzy nie przywykli do teoretycznego pojmowania oraz praktycznego podejmowania

---

<sup>15</sup> J. Nikitorowicz, M. Sobecki, W. Danilewicz, *Ku życiu wartościowemu. Konceptje-praktyki. Idee-konceptje-praktyki*, t. 2, Kraków 2018.

<sup>16</sup> M. Rembierz, *O uczeniu się pluralizmu w/dzięki pedagogice. Pluralistyczne perspektywy pedagogiki i różnorodne oblicza pluralizmów w krytycznym rozpoznaniu refleksji metapedagogicznej*, „Studia Pedagogiczne” 2017, t. 70, s. 105–153.

<sup>17</sup> M. Rembierz, dz. cyt., s. 108.

działań pedagogicznych w sytuacji bez podstaw dających ideowe i aksjologiczne oparcie.

Jak widać, namysł pedagogiczny jest wrażliwy na wychowanie w duchu pluralizmu, a zwłaszcza na jego właściwe rozumienie i praktykowanie, na wielowymiarowe odniesienie do świata wartości. W szczególności dotyczy to tych wartości i konfliktów wartości, które są bliskie wielorakim formom działań pedagogicznych. Pedagodzy badają, mniej lub bardziej krytycznie, różne aspekty, a także konsekwencje idei pluralizmu, które są eksponowane i promowane na współczesnym rynku idei. W tej samej refleksji uwzględnia się także zagrożenia, które towarzyszą idei pluralizmu lub są przeciw niemu zwrócone, a których również on sam (np. w sferze wychowania) może być nośnikiem. Przyjęcie zasad pluralizmu wymaga ustawicznego nabywania jego treści, których nie można po prostu odziedziczyć w spadku pokoleń, lecz wraz z innymi – powiązanych z nim – wartościami trzeba nieustannie wypracowywać, trzeba uczyć się wychodzenia na pogranicza.

Dzięki skutecznemu wychowaniu można łatwiej rozumieć przekaz wartości, modeli życia oraz form kultury. W obecnej, dynamicznej i pluralistycznej, rzeczywistości warto podjąć zadanie budowania żywej relacji między przeszłością a przyszłością. To wyzwanie zwłaszcza dla pedagogiki. W niej i dzięki niej można uczyć się pluralizmu, gdyż zerwanie wskazanej wyżej żywotnej relacji między przeszłością a przyszłością oraz zaprzepaszczenie dorobku poprzednich pokoleń może skutkować brakiem form dialogu. Bez niego już tylko krok do indoktrynacji i przemocy, narzucania siłą ideologii czy politycznej władzy.

Refleksja pedagogiczna powinna uwzględnić również kwestię, czy w pluralizmie dopuszcza się funkcjonowanie jednostek i grup nieuznających zasad pluralizmu lub negujących jego sens. Uwaga pedagogów zostaje więc siłą rzeczy skierowana na różnice, konflikty, podziały społeczno-polityczne, czyli na to, co wymusza dążenie do dyskusji i kompromisów. Z pluralistycznego punktu widzenia to właśnie te różnice, napięcia i konflikty w znacznej mierze nadają dynamikę życiu społecznemu, określają treść polityki, a grupy uwikłane w nie są faktycznymi lub potencjalnymi źródłami władzy.

Uczenie się pluralizmu z pedagogicznego punktu widzenia jest szczególną wartością w obecnych czasach. Wdrażanie do podejmowania prób zrozumienia odmiennych przekonań i postaw, a przede wszystkim do ustawicznej komunikacji oraz nabywania kompetencji obywatelskich jest niezbędnym zadaniem pedagogów. Pluralizm, niwelując monopol instytucji i autorytetów, powoduje poważne uwikłanie egzystencjalne, co nakazuje pedagogice podjąć wiele wyzwań, proponować rozwiązania wspierające, dzielić się doświadczeniami oraz określać kierunki i perspektywy rozwiązań.

Wspominany już Adamski dodaje, że wychowanie takie powinno być prowadzone w dwóch kierunkach – na płaszczyźnie kształtowania postaw, sięgając do duchowego wnętrza człowieka i uświęconych norm społeczno-moralnych, a także na płaszczyźnie struktur, których zadaniem jest właściwe organizowanie społeczeństwa wolnego od wpływów ideologii<sup>18</sup>.

Reasumując, pedagogzy winni wskazywać na walory odmiennych postaw i przekonań, na zaangażowanie w odczytywanie obecnej rzeczywistości, na znaczenie odmiennych potrzeb i przekonań, co w dyskursie humanistycznym stanowi szczególną wartość doskonalącą sprawność intelektualną i postawę tolerancji.

## Szkoła dialogu w nauczaniu kard. Stefana Wyszyńskiego

W świecie pełnym złożoności, różnorodności i wynikających z tego niejasności człowiek pozostawiony jest sam sobie w poszukiwaniu odpowiedzi na istotne pytania. Słusznie swe spojrzenie kieruje więc w stronę osób będących autorytetami. Wzorując się na ich życiu bądź dziedzictwie, uczymy się umiejętności podejmowania działania, refleksji i autorefleksji.

---

<sup>18</sup> F. Adamski, dz. cyt., s. 407.

Jedną z takich osób może być dla nas Stefan Wyszyński. Im bardziej odchodzi w przeszłość postać Prymasa Tysiąclecia (w roku 2021 przypadają: 120. rocznica urodzin i 40. rocznica jego śmierci), tym bardziej w pamięci starszego pokolenia jawi się on jako mąż opatrnościowy trudnych czasów, a dla młodych jest już postacią nieznaną. Niemniej jego przesłanie, rozsiane po niezliczonej ilości przemówień, kazań, orędzi, zapisków do dziś stanowi swego rodzaju drogowskaz, propozycję programu i wskazuje, na jakich fundamentach należy budować przyszłość.

Wyszyński nieustannie szukał porozumienia z tymi, którzy myślą inaczej. Celem tych poszukiwań było zawsze dobro człowieka. Prymasowska koncepcja dialogu pomiędzy ludźmi myślącymi inaczej zmierzała do budowania bardziej przyjaznego świata, w którym wszyscy, wierzący i niewierzący, żyjąc razem, prowadzą ze sobą dialog. Należy wspomnieć o tym, że dla Wyszyńskiego koncepcja możliwości dialogu jest głęboko zakorzeniona w myśli tomistycznej, która przeżywała w ówczesnych czasach wielkie odrodzenie w wielu krajach europejskich. Z niej to czerpano inspirację do pracy intelektualnej. Wszystkie średniowieczne traktaty były pisane w pewien charakterystyczny sposób. Składały się zawsze z zarzutów, odpowiedzi na te zarzuty i konkluzji. W takim układzie średniowiecznego traktatu jest zawarty pewien schemat. Mianowicie dowodzi on, że prowadząc dialog, jeden z rozmówców potrafi spojrzeć oczyma drugiego na tę samą tezę, znajduje i podejmuje próbę zrozumienia zarzutów wobec tej tezy u drugiej strony. Posiada zatem umiejętność, potrafi wczuć się, zrozumieć, że ktoś wobec jego myśli może mieć jakieś wątpliwości. Powinien to uchwycić, zrozumieć, odpowiedzieć na ten zarzut, a następnie sformułować konkluzję. Ten cały proces myślenia zmienia jego punkt widzenia, dlatego też wnioski nie będą takie same jak założona teza. Wydaje się, że odkrycie tego tomaszowego sposobu myślenia pozwoliło Wyszyńskiemu w jakiś sposób uświadomić sobie znaczenie przeciwnego zdania w prowadzonym dyskursie. W dniach Millenium chrztu Polski zachęcał: „Wobec myślących tak samo jak my i wobec myślących inaczej musi okazywać miłość! Bo mamy dostrzec człowieka, który jest stworzony z Miłości.

Dostrzec człowieka i umiłować go po Bożemu”<sup>19</sup>. Prymas za każdym razem, podejmując dialog z przedstawicielami innego światopoglądu, dawał dowód dobrej woli, zakładając jednocześnie dobrą wolę rozmówców. W prowadzonym dyskursie zachęcał, by każdą omawianą kwestię naświetlać z różnych stron.

Jego zdaniem, wyrazem wspomianej wcześniej indyferencji jest możliwość tworzenia najrozmaitszych form życia społecznego, wśród których podstawową jest rodzina. Wyszyński poprzez oddziaływanie na świadomość słuchaczy w prowadzonym dyskursie starał się używać języka i terminologii zrozumiałej oraz możliwej do zaakceptowania przez współrozmówcę. Odwoływał się przy tym do wizji człowieka jako osoby, a także prawa naturalnego wpisanego w naturę osoby i rzeczy. Warunek postępu w tym obszarze, w opinii Wyszyńskiego, polegał na umiejętności prowadzenia dyskursu, tworzeniu syntez. Nawiązując do niezniszczalnych ludzkich wartości wiążących rozum, wolę i serce, pisał: „Wobec innych obowiązują te same prawa uczciwości, jak wobec chrześcijan. Jednego mamy Stwórcę. Wszyscy jesteśmy równi naturą i zasadniczymi prawami”<sup>20</sup>.

Wyszyński był świadom tego, że ludzie mogą różnić się między sobą w myśleniu, mają różne spojrzenie na otaczający ich świat, ale zawsze będą dążyć do tego samego celu, ogólnie definiowanego jako dobro. W tę perspektywę wpisuje możliwość i potrzebę dialogu. Jest on dla niego możliwy, ponieważ wszystkie podstawowe obszary ludzkiego życia mają wspólny mianownik, którym jest to, że dotyczą ludzkiego życia. Jedną podstawą sprawia, że nie wykluczają się wzajemnie. Nie dlatego, że nie istnieją pomiędzy nimi konflikty czy napięcia, wręcz przeciwnie – jest ich bardzo wiele.

Jako najprostszy przykład Wyszyński podawał relacje między rodziną – Kościołem – szkołą – państwem. Jego zdaniem pomiędzy nimi istnieje swoista indyferencja. One się „nie kłócą” między sobą, tzn. „kłócą się”, ale nie są w koniecznym konflikcie, nie są między

<sup>19</sup> S. Wyszyński, *Poszerzajmy granice serc i miłości*, [w:] S. Wyszyński, *Idzie nowych ludzi plemię*, Poznań 2001, s. 211.

<sup>20</sup> Tamże, s. 215.

sobą w sprzeczności. Są to różne dziedziny, które tworzą coś jednego. Ich wspólnym celem, istotą, jest człowiek. Człowiek rozumiany nie jako definicja, lecz człowiek w sferze ludzkiego działania, co więcej, każdego refleksyjnego działania, poszukiwanej przez nas *praxis*.

Wartość czynów człowieka jest związana z pragnieniem osiągnięcia dobra. W tym kontekście nasza działalność powinna bazować na wewnętrznych właściwościach człowieka. W koncepcji związanej z indyferencją drogą prowadzącą do osiągnięcia celu było uznanie wspólnoty w działaniu. Różnimy się w myśleniu, mamy różne spojrzenie na otaczający nas świat, ale jesteśmy jednym w działaniu.

Czy Kardynał zostawił nam jakąś gotową receptę? Raczej nie, będąc konsekwentny, przekazał nam tylko pewne wskazówki. Pamiętajmy, że w jego pismach cały czas zawarta jest jedynie propozycja pewnego logicznego porządku pozostawiona wolnemu wyborowi i osądowi. „Nietrudno jest napisać program – pisze Prymas – ale jakże trudno przygotować doń człowieka”<sup>21</sup>. Podpowiedziana droga tak naprawdę jest tylko pierwszym krokiem. Niemniej jednak on ze swej strony ten pierwszy krok już wykonał. Jego nauczanie to propozycja sposobu budowania nowego, lepszego społeczeństwa.

## Zakończenie

Pluralizmem interesują się różne nauki – począwszy od filozofii, przez ekonomię, socjologię, politologię i pedagogikę. Dla filozofów podstawowe znaczenie ontologiczne ma wielość form (bytów) występujących w rzeczywistości, których nie można sprowadzić do wspólnego mianownika, a zatem należy uznać ich odmienność (wielość). Socjologia postrzega pluralizm w kontekście istnienia różnych grup, które mogą wyrażać swoje interesy i uczestniczyć w sprawowaniu władzy.

---

<sup>21</sup> Tenże, *Słowo Boże na progu nowego ustroju*, [w:] S. Wszyński, *Miłość i sprawiedliwość społeczna, rozważania społeczne*, Poznań 1993, s. 219.

Politologia skupia uwagę na idei wolności jednostki oraz równości obywateli jako podstawach społeczeństw demokratycznych. Tak czy inaczej, w dyskursie wokół tego pojęcia centralną kwestią pozostaje różnorodność.

Pluralizm zawsze miał i nadal ma wiele wariantów, jego zwolennicy reprezentują różne nurty i style myślenia. Wypracowanie i uczenie się pluralizmu pedagogicznego to – ze względu na cechy samego pluralizmu, zwłaszcza jego złożoność, dynamikę i kontekstualność – wyzwanie dla pedagogów oraz zadanie wymagające ustawicznego podejmowania, do którego wciąż trzeba powracać.





## Wpływ integracji europejskiej na podstawowe atrybuty państwa w wybranych krajach członkowskich

Myśląc i mówiąc o państwie, jego suwerenności, autonomicznej tożsamości, przede wszystkim trzeba te terminy właściwie zdefiniować. Współcześnie, w aspekcie psychologicznym, należy postrzegać państwo jako pewien zbiór procesów zachodzących między rządzącymi, którzy ustanawiają i egzekwują prawo, a obywatelami, którzy zobowiązani są do podporządkowania się prawu pod groźbą przymusu. Natomiast w aspekcie socjologicznym jest zbiorowością ludzi o określonych funkcjach i zadaniach, a także ludzi będących członkami organów państwowych lub społecznych. Władza natomiast jest zobowiązana do inicjowania i organizowania współpracy, jak też rozwiązywania konfliktów między tymi grupami. Oczywiście nie należy zapominać o kontekście gospodarczym czy ekonomicznym, kiedy państwo staje się inicjatorem bądź regulatorem zjawisk zachodzących pomiędzy jego obywatelami w przedmiotowych sferach<sup>1</sup>.

W znaczeniu politologicznym państwo definiowane jest jako przymusowa organizacja, która posiada atrybuty władzy zwierzchniej, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i należytej ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi na terytorium będącym we władaniu państwa. Tworzą je współzależne grupy mające różne interesy, a których byt materialny zależy od sytuacji politycznej.

---

<sup>1</sup> Bardzo szczegółowo przedstawiła przedmiotowe rozróżnienie E. Klima, *Państwo – Historia Idei*, „Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2009, t.10, s. 3–20.

Najlepiej oddającą współczesną koncepcję państwa jest trójelementowa definicja państwa przedstawiona przez Georga Jellinka, w której państwo to „wyposażona we władzę suwerenną jedność związkowa osiadłych ludzi”<sup>2</sup>. Szerzej o tym pisze Andrzej Sylwestrzak, który wskazuje, iż definicja państwa Jellinka ujmuje w jedność trzy zasadnicze czynniki – terytorium, ludność i władzę<sup>3</sup>. We współczesnym rozumieniu terminu „państwo” mówi się o demokratycznym państwie prawnym, czyli państwie, w którym każda jednostka ludzka traktowana jest osobowo, jako podmiot wolności i praw, który państwo, oparte na podziale i równowadze władz, ma chronić, a nadto poszczególne władze zobowiązane są do współdziałania dla dobra osoby ludzkiej w oparciu i w granicach prawa<sup>4</sup>.

Jednak kryteria państwowości oparte na teorii Jellinka i przedstawiające tradycyjne rozumienie państwa nie były pełne i wyczerpujące. Zatem elementy definiujące dany twór jako podmiot prawa międzynarodowego ewoluowały. Wraz z zawarciem konwencji o prawach i obowiązkach państw, podpisanej 26 grudnia 1933 r. w Montevideo w Urugwaju przez reprezentantów państw obu Ameryk podczas VII Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich, rozszerzono dotychczasową definicję o jeszcze jeden atrybut państwa, mianowicie o zdolność do wchodzenia w stosunki międzynarodowe. Już w art. 1 konwencji wymieniono elementy definiujące państwo, które także obecnie stanowią jego kluczowe cechy. Są nimi: stała ludność, suwerenna władza, określone terytorium oddzielone od innych państw granicą (wielkość państwa nie ma znaczenia) oraz zdolność wchodzenia w stosunki międzynarodowe<sup>5</sup>.

Atrybuty państwa wynikające z teorii Jellinka oraz elementy zawarte w artykule pierwszym konwencji z Montevideo stanowią fundament

<sup>2</sup> *Leksykon myślicieli politycznych i prawnych*, red. E. Kundera, M. Maciejewski, Warszawa 2004, s. 156.

<sup>3</sup> A. Sylwestrzak, *Historia Doktryn Politycznych i Prawnych*, Warszawa 2003, s. 302–305.

<sup>4</sup> D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>5</sup> <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml> [dostęp: 1.05.2021].

rozumienia państwa, a zatem także w przedmiotowej pracy będą stanowiły pewien punkt odniesienia w omawianiu oddziaływania fenomenu integracji europejskiej na kraje członkowskie.

W pierwszej kolejności należałoby podjąć się omówienia kwestii władzy. Już na wstępie warto zaznaczyć, iż samo oddziaływanie procesów integracyjnych Unii Europejskiej na kraje członkowskie jest bezsprzeczne. Kwestia natomiast stwierdzenia, czy akcesja skutkuje wzmocnieniem władzy państwa czy też jej osłabieniem jest wciąż przedmiotem licznych dyskusji w doktrynie<sup>6</sup>. W Polsce referendum akcesyjne do struktur unijnych odbyło się w dniach 7–8 czerwca 2003 r., a jego pozytywny wynik stał się podstawą ratyfikacji umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską<sup>7</sup>. Co ciekawe, po upływie blisko dwudziestu lat od tego historycznego wydarzenia entuzjazm Polaków do obecności w strukturach europejskich nie słabnie i obecnie wskaźnik poparcia dla pozostania Polski w Unii Europejskiej wynosi blisko 90%<sup>8</sup>. Pomimo jednak pozytywnego odbioru procesów integracyjnych warto zaznaczyć, iż akcesja prowadzi do transferu określonych kompetencji poza instytucje krajowe na rzecz podmiotów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich<sup>9</sup>.

W Polsce podstawą prawną przedmiotowego przekazania jest art. 90 ust. 1 Konstytucji stanowiący, iż Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy

---

<sup>6</sup> Warto przytoczyć rozważania B. Ekstowicza, *Polityczne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej a suwerenność III RP*, „Civitas Hominibus” 2012, nr 7, s. 75–85 czy M. Jabłońskiego, *Suwerenność i legitymizacja władzy na poziomie krajowym w kontekście członkowska Polski w Unii Europejskiej – wybrane problemy*, [w:] *Perspektywy Juryscencyzmu, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. P. Jabłoński, P. Kaczmarek, M. Paździor, M. Pichlak, Wrocław 2011, s. 59.

<sup>7</sup> M. Jabłoński, *Suwerenność i legitymizacja władzy...*, s. 59.

<sup>8</sup> *89 proc. Polaków popiera obecność w Unii Europejskiej. Wyniki badania CBOS*, Gazeta.pl, 16.03.2020: <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,25795491,89-proc-polakow-popiera-obecnosc-w-unii-europejskiej-wyniki.html>, [dostęp: 5.05.2021].

<sup>9</sup> Por. R. Grzeszczak, *Prawnoustrojowe konsekwencje...*, s. 98; a także: M. Jabłoński, *Suwerenność i legitymizacja...*, s. 57.

państwowej w niektórych sprawach<sup>10</sup>. Niniejszy przepis został doprecyzowany przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazał, iż przedmiotem takiego transferu nie może być upoważnienie do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją RP. A w szczególności, jak wskazuje Mariusz Jabłoński, nie wolno przekazać kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie mogłaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne<sup>11</sup>.

Zatem po zaznajomieniu się z przedmiotowym wprowadzeniem nasuwa się wniosek, iż pomimo szeregu zabezpieczeń wprowadzanych przez krajowego ustawodawcę wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej następuje zmiana ustrojowa polegająca na oddziaływaniu prawa oraz instytucji unijnych na organy państwa członkowskiego<sup>12</sup>. Jak słusznie zauważa Robert Grzeszczak, niniejszy fenomen przejawia się w fundamentalnym atrybucie państwa, jakim jest władza administracyjna, reprezentowana przez urzędników administracji krajów członkowskich, którzy stają się elementem aparatu wspólnotowego, poprzez działanie doradcze, pomocnicze, a przede wszystkim, jako aparat wykonawczy prawa unijnego, ponieważ w zakresie obowiązków administracji publicznej jest znajomość i wykonywanie przepisów nie tylko prawa krajowego, lecz także unijnego. Działania te prowadzą do zintegrowania krajów członkowskich w sferze administracyjnej, co wedle eksperta skutkuje rozmyciem odpowiedzialności za podejmowane decyzje z jednoczesnym wzmocnieniem roli administracji, a szczególnie administracji terytorialnej<sup>13</sup>. Bardziej szczegółowo o samoograniczeniu władzy państwowej po wstąpieniu do struktur unijnych pisze Jabłoński, który jako upośledzenie władzy państwowej wskazuje ograniczenie społecznej inicjatywy ustawodawczej, a także

---

<sup>10</sup> Konstytucja RP, Rozdział III *Źródła prawa*: <https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp/zrodla-prawa/> [dostęp: 4.05.2021].

<sup>11</sup> M. Jabłoński, *Suwerenność i legitymizacja...*, s. 61.

<sup>12</sup> Por. R. Grzeszczak, *Prawnoustrojowe konsekwencje...*, s. 97.

<sup>13</sup> R. Grzeszczak, *Legitymacja demokratyczna UE (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 225.

utrudnienia w realizacji obywatelskiego prawa do zarządzania referendum ogólnokrajowego poprzez utrudnienie realizacji prawa suwerena do inicjatywy w sferach zarezerwowanych dla wyłącznej unijnej inicjatywy ustawodawczej<sup>14</sup>.

Warto również wskazać, że akces do Unii Europejskiej oddziałuje na władzę kraju członkowskiego nie tylko w wymiarze administracyjnym, lecz także sądowym. Z dniem wstąpienia do Unii sądy kraju członkowskiego wchodzą do wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości. Jak wskazuje Grzeszczak, do wspólnotowych funkcji sądów państw członkowskich zalicza się m.in. przedkładanie pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości, stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, wykładnia oraz ocena zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym<sup>15</sup>.

Niemniej trzeba nadmienić, iż w przedmiotowym kontekście dość niepokojąco przedstawia się rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości UE, który w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne w sprawie reformy rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości wskazał, że:

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. [...], w przypadku stwierdzenia naruszenia traktatu UE [...] zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, żeby sąd krajowy odstąpił od stosowania rozpatrywanych przepisów, niezależnie od tego, czy są one rangi ustawowej czy konstytucyjnej<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> M. Jabłoński, *Suwerenność i legitymizacja władzy...*, s. 68 i 69.

<sup>15</sup> R. Grzeszczak, *Prawnoustrojowe konsekwencje...*, s. 105.

<sup>16</sup> Komunikat prasowy nr 82/21 z dnia 18 maja 2021 r., stanowisko TSUE w przedmiocie rumuńskich reform dotyczących organizacji sądownictwa, systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów, odpowiedzialności majątkowej państwa oraz odpowiedzialności osobistej sędziów w następstwie pomyłki sądowej: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210082pl.pdf> [dostęp: 19.05.2021].

Niniejsze rozstrzygnięcie wskazuje jednoznacznie już nie tylko na próbę oddziaływania, lecz na bezpośrednie działanie mające na celu kształtowanie prawa krajowego przez instytucje wspólnotowe.

W drugiej kolejności należy przybliżyć oddziaływanie instytucji wspólnotowych na atrybut państwa, jakim jest prowadzenie samodzielnej polityki zagranicznej oraz nawiązywanie i utrzymywanie stosunków międzynarodowych.

W kontekście pojęcia polityki zagranicznej warto przytoczyć definicję autorstwa Dariusza Milczarka, która w mojej ocenie najrzetelniej oddaje charakter zjawiska. Politolog stwierdza, że polityka zagraniczna jest to

główne narzędzie w formułowaniu celów i założeń oraz wprowadzaniu w życie działań dotyczących szeroko pojmowanej sfery stosunków danego państwa ze światem zewnętrznym<sup>17</sup>.

Jak słusznie konstatuje:

to dzięki [...] polityce zagranicznej, traktowanej słusznie, jako jeden z podstawowych wyznaczników suwerenności, poszczególne państwa budują własną pozycję i realizują swoje role w stosunkach międzynarodowych<sup>18</sup>.

Ponadto, pomimo licznych kontrowersji w doktrynie, należy zgodzić się ze stanowiskiem Olgi Barburskiej o istnieniu wspólnotowej czy też unijnej polityki zagranicznej. Stwierdza ona, że:

od chwili swego powstania Wspólnoty Europejskie, a później Unia Europejska, były zmuszone regulować sferę swoich stosunków ze światem zewnętrznym i stworzyły w tym celu

---

<sup>17</sup> D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 101.

<sup>18</sup> Tamże.

kompleksowy system organizacyjno-instytucjonalny oraz prawny, którego istnienie potwierdzają zarówno badania naukowe, jak i praktyka polityczna. [...]. Pozwala to traktować UE, jako byt polityczny [...]<sup>19</sup>.

W odniesieniu do niniejszego, jakże trafnego, stwierdzenia pojawia się istotna wątpliwość: czy kraje członkowskie Unii Europejskiej w pełni świadomie i celowo wyraziłyby zgodę na chociażby częściową utratę własnej niezależności w przedmiotowym zakresie na rzecz prowadzenia wspólnotowej polityki zagranicznej?

Należy wyjaśnić, iż model polityki zagranicznej, którą prowadzi Unia Europejska, jest unikalny na skalę globalną. Charakteryzuje się on połączeniem elementów polityki zagranicznej prowadzonej zarówno na szczeblu unijnym, jak i polityki zagranicznej poszczególnych krajów członkowskich. Brian White, badacz polityki unijnej, w niniejszym kontekście konkluduje, iż pomimo istnienia takich pozorów wskazujących na tendencje zastąpienia polityki krajowej przez europejską – tak się nie dzieje<sup>20</sup>. A jednocześnie Jakub Zajączkowski wskazuje na zacieranie się różnic między narodową polityką zagraniczną a wspólnotową. Politykolog stwierdza, iż na państwach członkowskich jest wręcz wymuszana rezygnacja z preferowania wyłącznie własnych interesów narodowych, szczególnie, gdy interesy wspólnotowe stoją z nimi w sprzeczności<sup>21</sup>. Stanowisko White'a wydaje się jednak bardziej przekonujące, gdyż pomimo wieloletniej przynależności do struktur unijnych tzw. stare kraje Unii<sup>22</sup> nie utraciły samodzielności w nawiązywaniu i utrzymywaniu stosunków dyplomatycznych zarówno z krajami unijnymi, jak i tymi spoza UE. Wciąż funkcjonują placówki i korpus dyplomatyczny

<sup>19</sup> O. Barbarska, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne*, s. 12: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-e9445a29-f549-4076-a9e5-0c486406e2e9> [dostęp: 7.05.2021].

<sup>20</sup> B. White, *Understanding European Foreign Policy*, New York 2001, s. 167.

<sup>21</sup> J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych. Wymiar polityczny*, Warszawa 2006, s. 22–23 i s. 146; Por. O. Barbarska, *Polityka zagraniczna...*, s. 21.

<sup>22</sup> Historia UE: [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pl) [dostęp: 20.05.2021].

reprezentujący interesy państwa czy zawierane są bilateralne umowy międzynarodowe z pominięciem instytucji wspólnotowych. Zatem dotychczas suwerenność stosunków międzynarodowych krajów będących członkami Unii Europejskiej została w pełni zachowana.

Omawiając kwestię stosunków międzynarodowych, warto przedstawić jeszcze jeden element oddziaływania polityki i instytucji unijnych zarówno na politykę zagraniczną wspólnotową, jak i krajów członkowskich, jakim jest tzw. polityka skali<sup>23</sup>. Wedle teorii Roya H. Ginsburga – państwa członkowskie poprzez prowadzenie kolektywnej polityki zagranicznej, wykorzystując narzędzia i instytucje wspólnotowe, mogą osiągnąć większe korzyści niż poprzez działania indywidualne podejmowane w ramach prowadzonej narodowej polityki zagranicznej. Teoria polityki skali obrazuje większy zakres wprowadzanych rozwiązań, silniejsze środki i narzędzia oddziaływania<sup>24</sup>. Philip H. Gordon wskazuje, iż ewentualne korzyści z takiego modelu prowadzenia polityki zagranicznej mogą przeważać ewentualne straty wynikające z utraty części suwerenności państwowej przekazanej na rzecz Wspólnoty. Co dość bezpośrednio podsumowuje Barbarska: „państwa członkowskie w sumie więcej zyskują, niż tracą, współpracując na arenie międzynarodowej”<sup>25</sup>.

W odniesieniu do kolejnego atrybutu państwa, jakim jest terytorium, i oddziaływania na niniejszą sferę zjawiska integracji europejskiej warto przywołać stanowisko Jabłońskiego, który twierdzi, że już samo przystąpienie do organizacji międzynarodowej w pewnym sensie oznacza włączenie terytorium państwa członkowskiego do tej organizacji, oczywiście bez formalnej zmiany granic. Wówczas staje się ono integralną częścią obszaru, na jaki organizacja międzynarodowa oddziałuje. Zasadniczą podstawę prawną zjawiska stanowi art. 3 ust. 2

---

<sup>23</sup> R.H. Ginsburg, *Foreign policy actions of the European Community. The Politics of scale*, Boulder 1989.

<sup>24</sup> Więcej: P.H. Gordon, *Europe's uncommon Foreign policy. Prospects for foreign and security policy integration in the European Union*, New York 1996.

<sup>25</sup> O. Barbarska, *Polityka zagraniczna...*, s. 29.



Traktatu o Unii Europejskiej<sup>26</sup> oraz art. 67 i 77 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

Oddziaływanie instytucji międzynarodowych na obszar terytorialny państwa członkowskiego przejawia się wielotorowo. W przypadku Unii Europejskiej niniejszy fenomen wyraża się oddziaływaniem na granicach zewnętrznych i wewnętrznych Wspólnoty, swobodnym przepływem towarów i osób pomiędzy krajami członkowskimi oraz wspólną polityką bezpieczeństwa<sup>28</sup>.

Pierwsze kroki w budowaniu wspólnej europejskiej polityki zarządzania granicami wewnętrznymi pomiędzy wybranymi krajami członkowskimi poczyniono już w latach 80. XX wieku, gdy to 14 czerwca 1985 r. doszło do podpisania układu z Schengen. Porozumienie obejmowało obszar kilku państw, umownie pozbawiony granic wewnętrznych. Obecnie strefa obejmuje 26 krajów.

Dążenie do jednolitej polityki w obszarze wewnętrznym Unii Europejskiej sprowadza się nie tylko do ograniczenia znaczenia granic wewnętrznych Wspólnoty, lecz wymaga również wzmożonej ochrony granic zewnętrznych. Unia Europejska poprzez odgórną standaryzację działań na granicach zewnętrznych oddziałuje na politykę krajów, których granice państwowe są jednocześnie granicami Wspólnoty. Bazą do budowania przedmiotowych wpływów jest kodeks graniczny Schengen<sup>29</sup>. Reguluje on zasady funkcjonowania przejść granicznych na granicach Unii Europejskiej, a co za tym idzie także krajów członkowskich znajdujących się na obrzeżach Wspólnoty. Zawarte w nim przepisy nakładają na państwa członkowskie obowiązek weryfikacji w odpowiednich bazach danych każdego, kto przekracza unijne granice. Z niniejszej procedury nie są wyłączone nawet te osoby, które wedle prawa unijnego mogą swobodnie się przemieszczać, m.in. obywatele

<sup>26</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana): [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0009.02/DOC_1&format=PDF) [dostęp: 9.04.2021].

<sup>27</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT> [dostęp: 9.04.2021].

<sup>28</sup> M. Jabłoński, *Suwerenność i legitymizacja władzy...*, s. 57.

<sup>29</sup> <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=PL> [dostęp: 9.04.2021].

Unii Europejskiej, jak i członkowie ich rodzin niebędący obywatelami wspólnoty. Zasady obowiązują na wszystkich granicach zarówno przy opuszczaniu, jak i wjeździe do Unii Europejskiej.<sup>30</sup>

Istotną instytucją w zabezpieczaniu zewnętrznych granic Wspólnoty i wsparciem służb granicznych krajów członkowskich jest Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – FRONTEX. Agencja funkcjonuje od 2004 r., początkowo jako Europejska Agencja Zarządzania Operacyjnego na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej<sup>31</sup>. Od 2016 r. zakres działalności oraz posiadane przez nią narzędzia są rozszerzane i ulepszone. Szczególnie w sferze zarządzania migracją, zwalczania przestępczości transgranicznej czy operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Wzmocnienie i rozszerzenie roli FRONTEX-u ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych Wspólnoty, także w przypadku nieskutecznego działania kraju członkowskiego. Co ciekawe, jak wskazuje Anna M. Kosińska, może to nastąpić także bez bezpośredniego zwrócenia się przez państwo członkowskie z wnioskiem o taką pomoc, a zatem organy Unii Europejskiej mają prawo i jednocześnie odpowiednie narzędzia do ingerencji w proces zapewnienia bezpieczeństwa granic w suwerennym kraju, będącym jednocześnie członkiem Wspólnoty Europejskiej, nawet bez jego zgody<sup>32</sup>.

Warto podkreślić, iż w związku z zagrożeniami dla bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE w wyniku niekontrolowanego napływu uchodźców z terenów północnej Afryki i Bliskiego Wschodu Agencja FRONTEX została poważnie wzmocniona w końcówce 2019 r. Najistotniejszym elementem wsparcia było ustanowienie, docelowo do roku 2024, stałego korpusu dziesięciu tysięcy funkcjonariuszy straży

---

<sup>30</sup> Zarządzanie granicami zewnętrznymi, Parlament Europejski: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/153/zarządzanie-granicami-zewnetrznymi> [dostęp: 9.04.2021].

<sup>31</sup> A.M. Kosińska, *Rola unijnych agencji migracyjnych w kreowaniu standardów zarządzania bezpieczeństwem migracyjnym w dobie europejskiego kryzysu migracyjnego*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny” 2019, nr 2(172), s. 106; Por. A. Parol, *Status Prawno-ustrojowy FRONTEX-u w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Lublin 2015, s. 35–54.

<sup>32</sup> A.M. Kosińska, *Rola unijnych agencji migracyjnych...*, s. 111.

granicznej uprawnionych do wspierania państw członkowskich. Dodatkowo ta europejska instytucja uzyskała szersze umocowania do kontrolowania procesów migracyjnych w zakresie powrotów oraz w tym zakresie będzie podejmowała współpracę z państwami spoza UE, także niebędącymi bezpośrednimi sąsiadami Wspólnoty<sup>33</sup>.

W ostatnich latach szczególnie uwidocznił się wpływ integracji europejskiej na atrybut państwa, jakim jest ludność. Katalizatorem procesu był międzynarodowy kryzys imigracyjny. Na przestrzeni ostatniego pięcioletnia złożono blisko półtora miliona wniosków azylowych w różnych krajach Unii Europejskiej. Ta olbrzymia liczba obnażyła ułomność istniejącego aparatu oraz narzędzi, jakimi dysponowały zarówno kraje członkowskie, jak i cała Wspólnota w zetknięciu z problemem masowej migracji<sup>34</sup>.

Procedura postępowania azylowego dla imigrantów została sformalizowana podpisaniem w dniu 15 czerwca 1990 r.<sup>35</sup> konwencji wyznaczającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków<sup>36</sup>. Entuzjazm i otwarcie granic przez kanclerz Angelę Merkel w 2015 r. skutkowało potężnym napływem uchodźców z obszarów północnej Afryki i Bliskiego Wschodu. Brak możliwości opanowania czy choćby wyhamowania sytuacji przez Włochy czy Grecję, czyli kraje znajdujące się na rubieżach Unii Europejskiej, skutkowało pojawieniem się w Republice Federalnej Niemiec blisko miliona nielegalnych imigrantów. Pokłosiem procesu był wniosek rozporządzenie Dublin IV z 2016 r. w sprawie ustanowienia tzw. korekcyjnego mechanizmu przydziału, czyli zasad rozdziału wnioskujących o azyl wśród wszystkich krajów

---

<sup>33</sup> Zarządzanie granicami zewnętrznymi, Parlament Europejski: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/153/zarządzanie-granicami-zewnetrznymi>, [dostęp: 9.04.2021].

<sup>34</sup> A.M. Kosińska, *Rola unijnych agencji migracyjnych...*, s. 104.

<sup>35</sup> W Polsce weszła w życie dnia 1 lutego 2005 r.

<sup>36</sup> Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich podpisana w Dublinie w dniu 15 czerwca 1990 r., Dz.U. z 2005 r. nr 24 poz. 194: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050240194/O/D20050194.pdf> [dostęp: 9.04.2021].

członkowskich na zasadzie solidarności<sup>37</sup>. Wedle planowanych regulacji uruchomienie procedury miałyby następować automatycznie, po przekroczeniu określonej liczby wniosków na dany kraj<sup>38</sup>.

Niniejszy projekt przejawiał cechy odgórnego ingerencji w tkankę społeczną państwa członkowskiego poprzez mechaniczne relokowanie uchodźców do krajów, które nie były interesujące dla uchodźców do osiedlania się i same nie przejawiały chęci, bądź zdolności, do ich przyjmowania. Polska, Czechy i Węgry odmówiły udziału w procedurach relokacji uchodźców, co skutkowało orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości UE o uchybieniu ciężącym na krajach członkowskich obowiązkom wobec Wspólnoty<sup>39</sup>. Zatem trudno się nie zgodzić, iż niniejszy proces jest dość widoczną próbą ingerencji instytucji unijnych w podstawowy atrybut państwa, jakim jest ludność i struktura społeczna kraju. Wszystkie działania przybliżone w niniejszym opracowaniu, pomimo iż są działaniami typu *soft*<sup>40</sup>, realnie wpływają na podstawowe atrybuty państwa: władzę, stosunki między narodowe, terytorium i społeczeństwo. Kompetencje są przekazywane na rzecz Unii Europejskiej w drodze kolejnych rozporządzeń, uchwał, rezolucji i stanowią pośrednie osłabianie suwerenności kraju członkowskiego. Być może jest to proces nieuchronny, by w dobie powszechnej globalizacji i na rzecz współpracy międzynarodowej wyzbywać się pewnych

---

<sup>37</sup> Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) b COM/2016/0270 final, EUR-lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270> [dostęp: 7.05.2021].

<sup>38</sup> Tamże, Rozdział VII, art. 34; kwotowo miałyby to wynosić 150% ilości wniosków, jakie według klucza przypisane były na dany kraj: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270> [dostęp: 7.05.2021].

<sup>39</sup> Wyrok TSUE: Polska, Czechy i Węgry złamały prawo unijne, odmawiając przyjęcia uchodźców, Gazeta.pl, 2.04.2020: <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114881,25839276,wyrok-tsue-polska-czechy-i-wegry-zlamaly-prawo-unijne-odmawiajac.html> [dostęp: 20.05.2021].

<sup>40</sup> A.M. Kosińska, *Rola unijnych agencji migracyjnych...*, s. 116.

elementów suwerenności, zachowując jedynie faktory narodotwórcze, takie jak: język, kultura czy dorobek historyczny.

Przedmiotowe procesy gorzko podsumowuje Józef M. Fiszer, z którym jednak trudno się zgodzić:

nie ulega wątpliwości, że czas „absolutnej i pełnej suwerenności” minął, a globalizacja i rosnące współzależności między państwami sprawiają, że suwerenność rozumiana w klasycznym, tj. XVII-wiecznym ujęciu, w XXI wieku staje się fikcją<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> J.M. Fiszer, *Stosunki członkowskie w Unii Europejskiej dla suwerenności i tożsamości kulturowej Polski*, s. 192: [https://mysl.lazarski.pl/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/czasopisma/mysl-ekonomiczna-polityczna/2011/MEiP\\_1-2\\_9\\_2011\\_Fiszer.pdf](https://mysl.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/czasopisma/mysl-ekonomiczna-polityczna/2011/MEiP_1-2_9_2011_Fiszer.pdf) [dostęp: 7.05.2021].



## Swoboda przemieszczania się jako jedna z podstaw integracji europejskiej a jej ograniczenia

Proces integracji gospodarczej i tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej jest nieodzownie związany z istnieniem swobody przepływu towarów, usług i kapitału, a także będącej przedmiotem niniejszego opracowania – swobody przemieszczania się osób. Funkcjonowanie rynku wewnętrznego opiera się na traktatach, będących podstawą dla każdej nowej dyrektywy oraz stanowiących podstawę do ewentualnego dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia jego zasad.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie najważniejszych aspektów funkcjonowania jednego z kluczowych elementów wspólnego rynku, jakim jest swoboda przemieszczania się osób. Zagwarantowanie nieskrępowanej swobody przekraczania granic wewnątrz Unii miało na celu doprowadzenie do trwałego rozwoju Europy, skutkującego zrównoważonym wzrostem gospodarczym<sup>1</sup>. Jednocześnie istotnym wyzwaniem dla poszczególnych państw członkowskich stało się właściwe zabezpieczenie się przed możliwymi niepożądanymi skutkami stworzenia przestrzeni bez granic, które mogą powodować zagrożenia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Pierwsze wzmianki dotyczące swobodnego przepływu osób można odnotować już w postanowieniach Traktatu ustanawiającego

---

<sup>1</sup> Art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego 7 lutego 1992 r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [dostęp: 19.05.2021].

Europejską Wspólnotę Węgla i Stali<sup>2</sup>. Artykuł 69 ust. 1 tegoż Traktatu znosi bowiem wszelkie ograniczenia związane z przemieszczaniem się w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali pracowników wykwalifikowanych, którzy podejmowali zatrudnienie w przemyśle węglowym i stalowym. Natomiast w przypadku innych kategorii pracowników w razie braku odpowiedniej siły roboczej państwa były wzywane do niezbędnego dostosowania przepisów imigracyjnych, by móc umożliwić zatrudnianie pracowników z innych państw.

Kolejne regulacje z zakresu omawianej swobody można zauważyć w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą<sup>3</sup>, jednakże art. 48 Traktatu również ogranicza się do zapewnienia swobody przepływu jedynie odnośnie do pracowników. Głównym celem wprowadzenia takiego rozwiązania było stworzenie wspólnego rynku, mającego m.in. ułatwić poszukiwanie pracy w innych krajach czy też po prostu uprościć przemieszczanie się i wybór miejsca zamieszkania poza krajem ojczystym<sup>4</sup>.

Następnie w preambule Traktatu o Unii Europejskiej<sup>5</sup> zawarto stwierdzenie, że Unia jest zdecydowana ułatwić swobodny przepływ osób, ale uwzględniając przy tym kwestię zapewnienia bezpieczeństwa swym narodom. We wspomnianym Traktacie<sup>6</sup> zagwarantowanie realizacji tej swobody wskazano jako jeden z podstawowych celów, do których dąży Unia.

Traktat o Unii Europejskiej wprowadził również ważne pojęcie „obywatel Unii Europejskiej”, zgodnie z którym osoba będąca obywatelem państwa członkowskiego posiada jednocześnie status obywatela Unii Europejskiej i wszelkie uprawnienia z nim związane. Obywatelstwo

---

<sup>2</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z dnia 18 kwietnia 1951 r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0022&from=PL> [dostęp: 20.05.2021].

<sup>3</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany 25 marca 1957 r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=legissum:xy0023> [dostęp: 20.05.2021].

<sup>4</sup> Należy pamiętać, że zniesienie ograniczeń w ramach wspólnego rynku dotyczyło nie tylko przepływu osób, ale także usług i kapitału.

<sup>5</sup> Traktat o UE.

<sup>6</sup> Tamże, art. 3.



unijne występuje zatem łącznie, a nie zamiast obywatelstwa kraju ojczy-  
stego. Pozwala ono m.in. na swobodne przemieszczanie się i przebywa-  
nie na terytorium państw członkowskich. Z tego wynika, że swoboda  
przemieszczania się osób jest podstawowym prawem każdego obywa-  
tela Unii Europejskiej.

Ponadto podkreślić należy jej powiązanie z pozostałymi swobodami  
rynku wewnętrznego Unii, czyli swobodą przepływu pracowników,  
wykonywania usług czy podejmowania działalności gospodarczej,  
które stanowią rozszerzenie prawa do swobodnego poruszania się po  
Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Swobodę przemieszczania się osób, w tym możliwość osiedlania  
się na terytorium państw członkowskich czy przepływu pracowników  
wewnątrz Unii Europejskiej, zapewnia art. 45 ust. 1 Traktatu o funk-  
cjonowaniu Unii Europejskiej<sup>8</sup> (wcześniej art. 39 Traktatu ustanawia-  
jącego Wspólnotę Europejską).

Na podkreślenie zasługuje fakt, że swoboda przemieszczania się  
nie zależy od żadnych przesłanek ekonomicznych, a wynika wyłącznie  
z posiadania statusu obywatela Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Omawiana swoboda uznawana jest za prawo fundamentalne, będące  
jedną z podstaw integracji europejskiej. Traktowana jest jako istota  
funkcjonowania Unii Europejskiej, opartej na stwarzaniu dogodnych  
warunków do zapewnienia swoim obywatelom przestrzeni bez potrzeby  
uwzględniania granic. Przyznać także należy, że swoboda ta ułatwia  
możliwość poszukiwania i podejmowania zatrudnienia osobom, które  
chcą z niej skorzystać, a przez to pozwala na rozwój rynku pracy w pań-  
stwach członkowskich. W ciągu tych kilkunastu lat funkcjonowania  
Unii Europejskiej zatarciu uległy też bariery językowe, które utrud-  
niały na początku integracji europejskiej przemieszczanie się. Obecnie

---

<sup>7</sup> B. Bercusson, N. Bruun, *Free Movement of Services, Temporary Agency Work and the Acquis Communautaire*, „Transnational Labour Regulation. Case Study of Temporary Agency Work” 2008, t. 60, s. 270.

<sup>8</sup> Art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=DE> [dostęp: 20.05.2021].

<sup>9</sup> M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden–Boston 2008, s. 24.

istnieje wiele możliwości korzystania z funkcjonowania swobody przepływu osób, na przykład perspektywa kształcenia się za granicą czy też po prostu podróżowania bez konieczności posiadania paszportu.

## Wymiary swobody przepływu osób w Unii Europejskiej

Można wskazać dwa wymiary swobody przepływu osób w Unii Europejskiej – podmiotowy i przedmiotowy. W wymiarze podmiotowym prawo swobodnego przemieszczania się i pobytu osób na terytorium Unii Europejskiej dotyczy każdego jej obywatela, o tym zaś, kto będzie posiadał obywatelstwo Unii, decyduje każde z państw członkowskich. Wynika to z faktu posiadania przez nie kompetencji w zakresie określania w prawie wewnętrznym przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa danego państwa członkowskiego, z którego posiadaniem wiąże się również otrzymanie statusu obywatela Unii. Podkreślić należy, że prawo do nadawania własnego obywatelstwa przez państwa członkowskie wynika z ich suwerenności, w którą Unia nie powinna ingerować<sup>10</sup>.

Wymiar podmiotowy swobody oraz sytuację prawną obywateli Unii Europejskiej dość znacząco zmieniła dyrektywa nr 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich<sup>11</sup>. Zniesiono w niej podział przyznanych uprawnień dotyczących określonych podmiotów – pracowników, osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą czy świadczyć usługi oraz emerytów i studentów. Uznano, iż obywatelstwo Unii gwarantuje możliwość swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich bez konieczności uwzględniania jakiegokolwiek podziału o charakterze podmiotowym. Niesłuszne byłoby bowiem

---

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. C-192/99.

<sup>11</sup> Wejście w życie dyrektywy spowodowało utratę mocy obowiązującej kilkunastu innych aktów prawnych dotyczących tej problematyki i uregulowanie jej kompleksowo w jednym akcie prawnym.

odmienne traktowanie osób pracujących na własny rachunek czy niezatrudnionych, w sytuacji gdy swoboda przepływu dotyczy wszystkich posiadających status obywatela państwa członkowskiego.

Unia Europejska szeroko potraktowała zakres podmiotowy swobody, przyznając takie same prawa w zakresie korzystania z niej członkom rodzin obywateli Unii, bez względu na ich przynależność państwową. Miało to na celu zapewnienie możliwości doświadczenia korzyści z tego prawa przy uwzględnieniu obiektywnych zasad wolności i godności. Prawo członka rodziny obywatela unijnego stanowi prawo pośrednie, wynikające z korzystania z niego w sposób bezpośredni przez osobę będącą obywatelem Unii. Według dyrektywy 2004/38/WE<sup>12</sup> za członków rodziny uważa się współmałżonka, ale także partnera, z którym obywatel Unii wstąpił w związek małżeński, o ile przepisy danego państwa członkowskiego akceptują równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem. Poza tym do członków rodziny zaliczani są również bezpośredni zstępni, czyli dzieci i wnuki, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostający na utrzymaniu, i bezpośredni wstępni, czyli rodzice i dziadkowie, również pozostający na utrzymaniu. Następną grupę stanowią bezpośredni wstępni lub zstępni współmałżonka lub partnera, którzy spełniają tożsame warunki. Ponadto prawo swobodnego przemieszczania się przysługuje także obywatelom państw trzecich, jeśli uzyskali status rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, który przysługuje po spełnieniu określonych warunków<sup>13</sup>, a jednym z nich jest zamieszkiwanie legalnie i nieprzerwanie na terytorium jednego z państw członkowskich dłużej niż pięć lat.

Zakres przedmiotowy swobody przemieszczania się dotyczy prawa wjazdu na terytorium państwa członkowskiego i wyjazdu z niego,

---

<sup>12</sup> Dyrektywa nr 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0038> [dostęp: 20.05.2021].

<sup>13</sup> Warunki te zostały wskazane w dyrektywie Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi.

prawa pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy, prawa pobytu na okres przekraczający trzy miesiące oraz prawa pobytu stałego. Swoboda ta obejmuje również możliwość korzystania z praw wyborczych przez obywateli Unii, czyli zapewnia prawo do aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym przez udział w wyborach europejskich i lokalnych. Wiąże się to także ze swobodnym przepływem pracowników, swobodą przedsiębiorczości i wzajemnym uznawaniem kwalifikacji zawodowych.

Kolejnym przedmiotowym wymiarem swobody przemieszczania się osób jest uwzględnienie koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Koordynacja ta pozwala na zapewnienie osobom chcącym skorzystać z tej swobody nieponoszenia negatywnych konsekwencji związanych z uprawnieniami do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w związku z przemieszczaniem się w ramach Unii. Jest to pewnego rodzaju wyzwanie dotyczące ochrony i zapewnienia stabilności polskiego systemu zabezpieczenia społecznego.

## Ograniczenia swobody przepływu osób

Należy pamiętać, że obok dążenia do wieloaspektowo rozumianej integracji europejskiej jednym z głównych celów Unii Europejskiej jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach członkowskich. Artykuł 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>14</sup> stanowi, iż Unia szanuje tożsamość narodową oraz podstawowe funkcje państw członkowskich, w szczególności zaś te, które mają na celu zapewnienie integralności terytorialnej państw, utrzymanie w nich porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego.

Także w art. 72 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>15</sup> zawarto stwierdzenie, że wykonywanie obowiązków w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego

---

<sup>14</sup> Traktat o UE.

<sup>15</sup> Traktat o funkcjonowaniu UE.

spoczywa na państwach członkowskich Unii Europejskiej. Co za tym idzie, Unia nie wkracza w zakres wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków w tych właśnie dwóch obszarach. Porządek publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne, ze względu na ich specyfikę, można zaliczyć do dziedzin tzw. wrażliwych, w ramach których własne kompetencje wyłączne powinny zachować dla siebie państwa członkowskie<sup>16</sup>.

Zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego powinno obejmować ochronę podstawowych interesów państwa, gdyż nieodzownie łączy się z jego funkcjonowaniem oraz kształtowaniem w nim prawa. To jedno z najstarszych, a zarazem najważniejszych zadań publicznych dotyczących powstania władzy publicznej. Biorąc pod uwagę proces stanowienia i stosowania prawa, używa się tych dwóch określeń jednocześnie, tworząc jedno pojęcie – bezpieczeństwo i porządek publiczny<sup>17</sup>. W porządku administracyjnoprawnym można spotkać te terminy występujące łącznie, ale także oddzielnie. Wspomnieć należy, że w literaturze przedmiotu niemal wszyscy autorzy uznają je za pojęcia niejasne, nieprecyzyjne czy nieściśle terminologicznie, a w związku z tym trudne do zdefiniowania i rozgraniczenia. Zarówno polskie prawodawstwo, jak i prawo wspólnotowe traktuje je jako pojęcia nieostre, wieloznaczne i prawnie niezdefiniowane<sup>18</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne ma na celu przede wszystkim ochronę podstaw społeczno-gospodarczego i politycznego ustroju państwa. Natomiast porządek publiczny odnosi się do elementarnych warunków współżycia społecznego<sup>19</sup>. Podkreślić również należy paralelność oraz uzupełnianie się tych dwóch pojęć, co powoduje, że nie można ich ściśle rozgraniczyć, gdyż częściowo się pokrywają i jednocześnie uzupełniają<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> A. Grzelak, *Komentarz do art. 67 TfUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. I, Warszawa 2012, s. 1089.

<sup>17</sup> Tamże, s. 1091.

<sup>18</sup> *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008, s. 159–160.

<sup>19</sup> J. Litwin, *Prawo administracyjne*, cz. IV, Warszawa 1953, s. 16.

<sup>20</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 15.

W związku z brakiem definicji omawianych pojęć w przepisach prawa unijnego (jak również w polskim prawodawstwie), biorąc pod uwagę liczne rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości, jako naruszenie porządku i bezpieczeństwa publicznego należy traktować indywidualne zachowanie konkretnej osoby, jeśli stanowi rzeczywiste, aktualne, realne i poważne zagrożenie dla istotnych wymogów porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>21</sup>. Jak widać, jest to definicja łączna obejmująca zarówno działania będące naruszeniem bezpieczeństwa, jak i porządku publicznego. Tak przyjęte szerokie i zbiorcze definiowanie tych pojęć nie wydaje się do końca właściwe, gdyż wprawdzie można przyjąć, że są to pojęcia do siebie zbliżone, to jednak, mimo wszystko, niejednoznaczne. Tymczasem wspólne ujęcie zachowań stanowiących zagrożenie porządku i bezpieczeństwa publicznego może wynikać z chęci wyeksponowania szerszego przedmiotu ochrony prawnej. Biorąc pod uwagę powyższy aspekt, chcąc odróżnić znaczenie bezpieczeństwa publicznego od porządku publicznego, należałoby odnieść się do konkretnych sytuacji, w ramach których władze danego państwa członkowskiego podejmują oznaczone działania<sup>22</sup>.

Przedstawione powyżej postanowienia traktatowe korelują z faktem, że już w art. 48 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (traktat rzymski)<sup>23</sup> wskazano ograniczenia swobody przemieszczania się osób ze względu właśnie na porządek oraz bezpieczeństwo publiczne. Niestety, w nim również nie sformułowano definicji tych pojęć. Jak zostało wspomniane powyżej, w artykule 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>24</sup> użyto nawet pojęcia „bezpieczeństwo narodowe”, a nie „publiczne”.

Z kolei art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>25</sup> wskazuje prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Unii, jednakże przy uwzględnieniu

---

<sup>21</sup> A. Kuś, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012, s. 442–443.

<sup>22</sup> D. Miąski, N. Półtorak, A. Wróbel, dz. cyt., s. 230.

<sup>23</sup> Traktat ustanawiający EWG.

<sup>24</sup> Traktat o UE.

<sup>25</sup> Traktat o funkcjonowaniu UE.

ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach oraz środków przyjętych w celu ich wykonania. Środki przyjęte w celu wykonania postanowień traktatowych mogą znaleźć się w aktach prawa wtórnego wydanych na ich podstawie. Wskazany artykuł nie określa konkretnych przepisów traktatowych zawierających wspomniane ograniczenia. Pomimo to należy przyjąć, że ograniczenia swobody przepływu osób zostały wprowadzone w art. 45 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i są to ograniczenia uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego. Poza tym ust. 4 tego artykułu wskazuje, że swoboda przepływu pracowników nie znajduje zastosowania przy zatrudnieniu w administracji publicznej, co stanowi również ograniczenie.

Tożsame wyłączenia zawarto w art. 52 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>26</sup> odnośnie do swobody przedsiębiorczości. Można zatem swobodnie podejmować i wykonywać działalność prowadzoną na własny rachunek, zakładać i zarządzać przedsiębiorstwami<sup>27</sup>, aczkolwiek postanowienia dotyczące tej swobody nie przesadzają o zastosowaniu przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które przewidują szczególne traktowanie cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Zgodnie z art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ograniczenia te mają również zastosowanie przy swobodzie świadczenia usług.

Reasumując, ograniczenia związane z zapewnieniem porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego dotyczą swobód szczególnych związanych z przemieszczaniem się osób, takich jak swoboda przepływu pracowników, usług czy swoboda działalności gospodarczej<sup>28</sup>.

Doprecyzowanie postanowień traktatowych znalazło miejsce w dyrektywie 2004/38/WE<sup>29</sup> w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Dyrektywa ustanowiła możliwość

---

<sup>26</sup> Tamże.

<sup>27</sup> Art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

<sup>28</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz...*, s. 455–456.

<sup>29</sup> Dyrektywa 2004/38/WE.

zastosowania konkretnych środków w celu zachowania porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (np. możliwość wydalenia obywateli Unii i członków ich rodzin), ale zgodnie z zasadą proporcjonalności, przy uwzględnieniu stopnia integracji danej osoby, długości jej pobytu w danym państwie członkowskim, a nawet wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej oraz jej związków z krajem pochodzenia.

Zastosowanie wspomnianych środków powinno być uzasadnione wyłącznie indywidualnym zachowaniem się konkretnej osoby, powodującym rzeczywiste, aktualne oraz dostatecznie poważne zagrożenie. Nie można więc stosować tego rodzaju dolegliwości, gdy nie są one związane z danym indywidualnym przypadkiem bądź gdy są podejmowane tylko zapobiegawczo<sup>30</sup>. Ponadto władze nie mogą podejmować tych środków, kierując się jedynie wcześniejszą karalnością danych osób.

W myśl art. 27 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE<sup>31</sup> w celu ustalenia, czy dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, państwo członkowskie, jeżeli uzna to za konieczne, może wystąpić do innego państwa członkowskiego o udzielenie informacji obejmującej wszystkie wcześniejsze przypadki notowania danej osoby w statystykach policyjnych. Oczywiście takie zapytania o udzielenie informacji nie mogą być stosowane rutynowo. Muszą być uzasadnione konkretnym zachowaniem obywatela Unii, czyli być adekwatne do zagrożenia.

Warto podkreślić, że zgodnie z art. 28 ust. 2 omawianej dyrektywy<sup>32</sup> państwo członkowskie nie może podjąć decyzji dotyczącej wydalenia wobec osób, które posiadają prawo stałego pobytu na jego terytorium, z wyjątkiem poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Tak samo władze danego państwa członkowskiego generalnie nie mogą wydać decyzji o wydaleniu dotyczącej obywatela Unii, z wyjątkiem sytuacji uzasadnionej nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego, które zostały przez to państwo

---

<sup>30</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 178–179.

<sup>31</sup> Dyrektywa nr 2004/38/WE.

<sup>32</sup> Tamże.



określone, jeżeli zamieszkiwał on dany kraj przez poprzednie dziesięć lat bądź jest nieletni. Pomija się natomiast przypadki, gdy to wydalenie jest uzasadnione ze względu na dobro dziecka, zgodnie z konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.<sup>33</sup>

Poza tym art. 31 te same dyrektywy<sup>34</sup> nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia w ich porządkach prawnych środków niezbędnych do zapewnienia obywatelom Unii i członkom ich rodzin możliwości odwołania się tak na drodze sądowej, jak i w określonym przypadku – administracyjnej, od decyzji powodujących ograniczenie ich prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich z omawianych właśnie względów. W ramach procedury odwoławczej powinno się zbadać zgodność z prawem decyzji, faktów i okoliczności, na których oparto proponowane środki. Ponadto właściwy organ krajowy ma obowiązek poinformować obywatela o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, które stanowiły podstawę do wydania decyzji, ograniczając zakres informacji jedynie w sytuacji, gdy nie jest możliwe przedstawienie ich w pełni z uwagi na nadrzędne względy związane z bezpieczeństwem państwa. To właśnie na organie krajowym ciąży obowiązek udowodnienia, że bezpieczeństwo państwa zostałoby faktycznie zagrożone w wyniku podania pełnych informacji dotyczących względów stanowiących podstawę wydanej decyzji oraz o dowodach. Nie istnieje więc domniemanie istnienia i zasadności powodów wskazanych przez organ krajowy. Państwa członkowskie powinny także wprowadzić skuteczną kontrolę sądową istnienia i zasadności powodów, na których opierał się organ krajowy w związku z bezpieczeństwem państwa oraz zgodności z prawem decyzji, która została wydana na podstawie art. 27 omawianej dyrektywy<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. Nr 120 poz. 526).

<sup>34</sup> Dyrektywa nr 2004/38/WE.

<sup>35</sup> Zob. wyrok Trybunału z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie C-300/11: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CJ0300&from=PL> [dostęp: 20.05.2021].

## Zakończenie

Swoboda przemieszczania się osób, jako jedna ze swobód unijnych, funkcjonuje od momentu wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej<sup>36</sup>, czyli od 1 listopada 1993 r. Wcześniej jednak prawo to również obowiązywało, choć w węższym ujęciu zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym, gdyż wprowadził je traktat paryski, ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali<sup>37</sup>, którego postanowienia weszły w życie 23 lipca 1952 r.

Początkowo więc swoboda ta w wymiarze podmiotowym dotyczyła wąskiego grona osób (pracowników kwalifikowanych), następnie pracowników w ogóle, a dopiero Traktat o Unii Europejskiej rozszerzył ją na wszystkich obywateli państw członkowskich, a nawet, pod pewnymi warunkami, na obywateli państw trzecich.

Warto podkreślić, że swoboda przepływu osób po obszarze Unii nie stanowi uprawnienia o charakterze absolutnym. Przepisy unijnych aktów prawa pierwotnego i wtórnego wprowadzają bowiem ograniczenia korzystania z tej swobody. Stosowana jest tutaj przede wszystkim klauzula dotycząca bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy czym w niektórych przepisach dodane jest jeszcze ograniczenie w postaci konieczności zapewnienia zdrowia publicznego.

Stwierdzić należy, że przesłanki zapewnienia porządku, bezpieczeństwa czy zdrowia publicznego są słuszne w kontekście konieczności zagwarantowania indywidualnej ochrony wewnętrznej danego państwa członkowskiego. W szczególności dlatego, iż w obecnych czasach niebezpieczeństwo ataku terrorystycznego, nawet ze strony obywateli państw członkowskich, jest dość realnym zagrożeniem. W tej sytuacji pozostawienie państwom członkowskim możliwości określenia granic zastosowania wspomnianych przesłanek jest w pełni właściwe. Państwa związane są przy tym jedynie zasadą proporcjonalności. Muszą zatem wziąć pod uwagę kwestię indywidualnej odpowiedzialności

---

<sup>36</sup> Traktat o UE.

<sup>37</sup> Traktat ustanawiający EWWiS.

danej jednostki. Posiadają więc prawną możliwość zastosowania niezbędnych instrumentów do ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, opartą na przepisach unijnych, aczkolwiek muszą pamiętać przy tym, że ich działanie musi być adekwatne i proporcjonalne do ewentualnego zagrożenia.

Zasadność przyjętych rozwiązań potwierdziła również bieżąca sytuacja związana z rozprzestrzenianiem się pandemii koronawirusa. Stanowi ona niewątpliwie zagrożenie zdrowia publicznego, stąd w celu jego ochrony i zapewnienia jakości życia obywateli Unia Europejska wprowadziła różne środki<sup>38</sup>, z których część ma wpływ na prawo obywateli do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii. Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, opierając się na danych państw członkowskich dotyczących zachorowań, publikowało mapę państw członkowskich UE w podziale na regiony oznaczane na zielono, pomarańczowo, czerwono, ciemnoczerwono i szaro<sup>39</sup>. Na jej podstawie państwa członkowskie mogły podejmować decyzje w sprawie wprowadzania ograniczeń w postaci na przykład obowiązku poddania się kwarantannie lub samoizolacji bądź wykonania testu na obecność koronawirusa. Państwa członkowskie mogły też samodzielnie podjąć decyzje, jakich środków użyć, by uchronić się przed rozprzestrzenianiem się pandemii, pamiętając, by nie miały charakteru dyskryminującego. Tożsame środki musiano zastosować wobec powracających obywateli danego państwa, jak i przybywających na jego terytorium obywateli innych państw członkowskich.

Konkludując, bieżąca sytuacja związana z pandemią, ale też nawracające próby zamachów terrorystycznych, potwierdziły jedynie racjonalność ustanowienia przesłanek ograniczających swobodę przemieszczania się osób.

---

<sup>38</sup> Zalecenie Rady (UE) z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020H1475> [dostęp: 21.05.2021].

<sup>39</sup> Obszary zaznaczone na zielono charakteryzowały się najniższym wskaźnikiem zgłoszonych przypadków zachorowań, ciemnoczerwone zaś – najwyższym. W ten sposób podróżujący mogli sprawdzić poziom ryzyka w miejscu, do którego chcieli przybyć.



Fabio Massimo Battaglia

# Kwestionowanie Europejskiego Zielonego Ładu. Czy możliwe jest osiągnięcie integracyjnej i zrównoważonej zielonej transformacji we wszystkich państwach członkowskich?

## Wstęp

Ochrona środowiska i walka ze zmianami klimatu zyskały znaczące miejsce w międzynarodowej agendzie politycznej. Zmiany klimatu i ich skutki mają coraz większy wpływ na społeczeństwo na całym świecie, a degradacja środowiska nie zna granic państwowych. Dlatego w ostatnich latach obserwuje się stałą ewolucję prawa ochrony środowiska, rosnące zaangażowanie rządów oraz coraz większą uwagę i udział społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej.

Zmiany klimatyczne wykraczają poza granice państw, niemożliwe jest więc stawienie czoła podobnemu globalnemu wyzwaniu wyłącznie za pomocą instrumentów krajowych. Istnieje potrzeba zorganizowania wspólnych działań obejmujących instrumenty krajowe, regionalne i globalne w celu opracowania wspólnej polityki ochrony środowiska, która byłaby szeroko rozpowszechniona.

W tym kontekście Unia Europejska – jako znaczący podmiot międzynarodowy – postanowiła zwiększyć swoją rolę w tym przedsięwzięciu. W istocie UE jest jednym z najbardziej aktywnych graczy w kwestii opracowywania i wdrażania międzynarodowego systemu prawnego w zakresie ochrony środowiska. Przystąpiła do wielu międzynarodowych traktatów i wielostronnych porozumień dotyczących ochrony

środowiska, odgrywając wiodącą rolę w negocjacjach i inicjatywach dotyczących zmian klimatu<sup>1</sup>.

Było to jeszcze bardziej widoczne przy okazji otwarcia mandatu Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen. W grudniu 2019 r. Komisja ogłosiła, że walka ze zmianami klimatu będzie jej priorytetem<sup>2</sup>. Komisja miałaby dążyć do ambitnej transformacji ekologicznej i energetycznej oraz zainicjować kluczową politykę służącą osiągnięciu tego celu – Europejski Zielony Ład (dalej: EZŁ). EZŁ jest złożonym pakietem politycznym, który zobowiązuje Unię do podjęcia wyzwań związanych ze środowiskiem i zmianą klimatu poprzez działania w różnych sektorach, zmierzające do sprawiedliwej i sprzyjającej włączeniu społecznemu transformacji ekologicznej. Głównym celem tej inicjatywy jest uczynienie z Unii Europejskiej zamożnego społeczeństwa o konkurencyjnej i zasobooszczędnej gospodarce<sup>3</sup>. W tej perspektywie wzrost gospodarczy musi być zrównoważony z punktu widzenia środowiska naturalnego oraz na płaszczyźnie społecznej i technologicznej.

Europejski Zielony Ład stanowi mapę drogową do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Według Komisji Europejskiej uczyni on gospodarkę UE zrównoważoną poprzez przekształcenie wyzwań związanych z klimatem i środowiskiem w możliwości we wszystkich obszarach polityki oraz sprawi, że transformacja będzie sprawiedliwa i sprzyjać będzie włączeniu społecznemu obywateli wszystkich państw członkowskich. EZŁ przewiduje plan działania mający na celu promowanie efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych poprzez przejście na ekologiczną gospodarkę o obiegu zamkniętym, aby przywrócić różnorodność biologiczną i zmniejszyć zanieczyszczenie środowiska<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, *Environment – International Issues. Multilateral Environmental Agreements (MEAs)*: [https://ec.europa.eu/environment/international\\_issues/agreements\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm) [dostęp: 10.04.2021].

<sup>2</sup> Komisja Europejska, Press Corner – Ursula von der Leyen, Opening Statement SPEECH/19/4230: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_19\\_4230](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230) [dostęp: 10.04.2021].

<sup>3</sup> Komisja Europejska, *The European Green Deal* COM/2019/640.

<sup>4</sup> Komisja Europejska, *Strategy Priorities 2019–2024 the European Green Deal*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en) [dostęp: 12.04.2021].

Oczywiste jest, że ten rodzaj zielonej transformacji wiąże się również z kosztami społecznymi i gospodarczymi i wymaga długoterminowej wizji gospodarki postwęglowej dla Europy. W tym celu EZŁ będzie wdrażany przy wsparciu kilku instrumentów finansowych i przy pomocy istotnego zakresu inwestycji. Przynajmniej taki cel postawiła sobie Komisja Europejska, aby zrealizować ten ambitny projekt.

Zadaniem niniejszego artykułu jest zbadanie roli UE w odniesieniu do kwestii środowiskowych, analizując EZŁ – główny pakiet polityczny dotyczący zmian klimatycznych – w celu zrozumienia, czy jest on wystarczająco ambitny i dobrze zaplanowany, aby odnieść sukces w realizacji swoich założeń. Ponadto należy zauważyć, że Komisja Europejska stwierdziła, że nikt nie powinien być pozostawiony w tyle. Dlatego też niniejszy dokument ma na celu zwrócenie uwagi na niektóre trudności związane z EZŁ w taki sposób, aby ocenić, czy możliwe jest osiągnięcie integracyjnej i zrównoważonej zielonej transformacji dla wszystkich państw członkowskich. Transformacja ekologiczna nie będzie możliwa bez uwzględnienia różnic społecznych i gospodarczych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej.

Niniejszy rozdział jest zorganizowany w następujący sposób. W pierwszej części przedstawiono ewolucję polityki środowiskowej UE, aby zrozumieć jej początki i sposób, w jaki się rozwijała. Druga część poświęcona jest zielonej transformacji i UE. Analizie zostanie poddany w niej EZŁ, ponieważ jest to najbardziej aktualne narzędzie, które przyciąga całą uwagę. W tej części przeanalizowane zostaną niektóre z jego aspektów, aby zbadać jego wpływ na społeczeństwo i gospodarkę europejską. Analiza EZŁ zostanie również przeprowadzona w sekcji trzeciej. Ta część poświęcona jest zrozumieniu mechanizmu sprawiedliwej transformacji i efektywnej zdolności tego instrumentu. Ostatnia sekcja jest podsumowaniem rozdziału.

## Prawo i polityka UE w zakresie ochrony środowiska

Niniejszy ustęp ma na celu zbadanie ewolucji polityki ochrony środowiska Wspólnoty i Unii Europejskiej – od braku jakiegokolwiek wzmianki w traktacie założycielskim po przyjęcie szerokiego zakresu aktów prawnych lub innych elementów legislacyjnych, które uwzględniają wymiar środowiskowy. Można opisać ewolucję europejskiej polityki ochrony środowiska jako powolną, charakteryzującą się raczej znaczną harmonijną ciągłością niż szybkim wzrostem<sup>5</sup>.

Tradycyjnie rozpatruje się to w odniesieniu do stopniowych faz chronologicznych, które związane są z traktatami, aktami lub wydaniami międzynarodowymi<sup>6</sup>. Oprócz ewolucji traktatów także inne czynniki wpłynęły na rozwój europejskiego prawa i polityki ochrony środowiska. Z jednej strony konieczne jest rozważenie wpływu ewolucji międzynarodowego prawa ochrony środowiska, z drugiej strony – przanalizowanie różnych warunków gospodarczych i tradycji prawa ochrony środowiska państw, które weszły do Unii na przestrzeni lat<sup>7</sup>.

Pierwsza faza rozpoczyna się umownie wraz z Traktatem ustanawiającym EWG<sup>8</sup>. Traktat ten nie zawierał żadnych przepisów dotyczących środowiska, ponieważ uważano, że nie jest to konieczne do ustanowienia wspólnego rynku.

---

<sup>5</sup> I. von Homeyer, *The Evolution of EU Environmental Governance*, [w:] *Environmental Protection: European Law and Governance*, red. J. Scott, New York 2009, rozdz. 1, s. 1–26.

<sup>6</sup> S. Wolf, N. Stanley, *On Environmental Law* (5th edition), New York 2011, rozdz. 3, s. 68–119; E. Morgera, M. Geelhoed, M. Ntona, *European Environmental Law*, [w:] *Routledge Handbook of International Law* (2nd edition), red. E. Techera, J. Lindley, K.N. Scott i A. Telesetsky, New York 2021, rozdz. 17, s. 233–247.

<sup>7</sup> I. von Homeyer, *The Evolution of EU...*; E. Morgera, M. Geelhoed, M. Ntona, *European Environmental Law...*

<sup>8</sup> Dwa traktaty zostały podpisane w Rzymie 25 marca 1957 r. Pierwszy powołał do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Był on wielokrotnie zmieniany, a obecnie nosi nazwę Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Na mocy drugiego traktatu ustanowiono Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA lub Euratom).



Wkrótce stało się jasne, że degradacja środowiska nie respektuje granic państwowych. Państwa członkowskie zaczęły rozumieć, że stworzenie wspólnego rynku wymaga szeregu działań mających na celu ochronę środowiska i zdrowia ludzkiego.

Można zatem określić przepisy, które powstały w tej pierwszej fazie, jako incydentalnie środowiskowe, ponieważ akty te, które również mają znaczenie dla środowiska, zostały przyjęte w wyraźnym celu promowania i osiągnięcia integracji gospodarczej<sup>9</sup>.

Druga faza związana jest, na poziomie globalnym, z konferencją sztokholmską na temat środowiska człowieka z 1972 r. W tym samym roku został wydany komunikat Rady Ministrów – deklaracja paryska. Państwa członkowskie stwierdziły, że ekspansja gospodarcza nie jest celem samym w sobie, ale raczej głównym celem jest zlikwidowanie różnic w warunkach życia oraz podniesienie poziomu i jakości życia<sup>10</sup>. Pierwszy Program działań w zakresie środowiska został przyjęty w 1973 r. Akt ten stworzył początkowe ramy dla wspólnotowej polityki ochrony środowiska, określając szereg celów, w szczególności: zapobieganie i redukcję zanieczyszczeń, ochronę biosfery, zarządzanie zasobami naturalnymi. Miał on również na celu poszukiwanie wspólnych rozwiązań problemów ochrony środowiska z państwami spoza Wspólnoty i innymi organizacjami międzynarodowymi<sup>11</sup>. Warto również podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości w sprawie ADBHU<sup>12</sup> oświadczył, że ochrona środowiska jest jednym z zasadniczych celów Wspólnoty, który może być wykorzystany do uzasadnienia wyjątków od zasad regulujących swobodę handlu i konkurencji. Po raz pierwszy sprawa ta dała Wspólnocie możliwość prowadzenia niezależnej polityki ochrony środowiska bez obowiązkowego wymogu działania

<sup>9</sup> E. Morgera, M. Geelhoed, M. Ntona, *European Environmental Law...*

<sup>10</sup> Komisja UE, dokument roboczy, „Bulletin of the European Communities” 1972, t. 5, nr 10: <http://aei.pitt.edu/id/eprint/56272> [dostęp: 12.04.2021].

<sup>11</sup> Deklaracja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w dniu 22 listopada 1973 r. w sprawie programu działania Wspólnot Europejskich w dziedzinie środowiska naturalnego, (Dz.U. C112/1 z 1973 r.).

<sup>12</sup> Sprawa 240/83, Procureur de la République przeciwko Association de Defense des Bruleurs d’Huiles Usagées, (1983) ECR 531 przy 549.

w celu stworzenia integracji gospodarczej. Ten scenariusz uitorował drogę do trzeciej fazy, którą charakteryzował Jednolity akt europejski z 1987 r. Aktem tym skutecznie zmieniono traktat rzymski z 1957 r., ustanawiając zasady i kryteria polityki środowiskowej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Głównymi celami były: ochrona i poprawa jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego oraz ostrożne i racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych<sup>13</sup>. Aby je osiągnąć, działania Wspólnoty dotyczące środowiska naturalnego powinny opierać się na zasadzie zapobiegania i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”<sup>14</sup>. Podkreśla ona również, że Wspólnota powinna brać pod uwagę różne sytuacje środowiska naturalnego oraz warunki rozwoju gospodarczego i społecznego w różnych regionach Wspólnoty<sup>15</sup>. Pojawia się w nim również pierwsze sformułowanie zasady pomocniczości, która stanowi, że Wspólnota powinna podejmować działania dotyczące środowiska w zakresie, w jakim cele polityki ochrony środowiska mogą być osiągnięte w lepszy sposób na poziomie Wspólnoty niż na poziomie państwa członkowskiego<sup>16</sup>. Stosowanie wyższych standardów jest zawsze zastrzeżone dla państw członkowskich, o ile są one zgodne z Traktatem<sup>17</sup>. Czwarta faza rozwoju unijnego prawa ochrony środowiska rozpoczęła się pod wpływem kolejnego globalnego szczytu – Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska i Rozwoju z 1992 r. Następnie, wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht<sup>18</sup> ochrona środowiska stała się oficjalnie podstawowym celem Wspólnoty. Traktat promował harmonijny i zrównoważony rozwój działalności gospodarczej oraz trwały wzrost z poszanowaniem środowiska naturalnego<sup>19</sup>. Obie te koncepcje zrównoważonego rozwoju i trwałego wzrostu były nowe i uważane za kluczowe dla ewolucji prawa środowiskowego UE. Traktat z Maastricht zmienił również podstawę

---

<sup>13</sup> Post-SEA, Traktat EWG Ex Art. 130R (1).

<sup>14</sup> Post-SEA, Traktat EWG Ex Art. 130R (2).

<sup>15</sup> Post-SEA, Traktat EWG Ex Art. 130R (3).

<sup>16</sup> Post-SEA, Traktat EWG Ex Art. 130R (4).

<sup>17</sup> Post-SEA, Traktat EWG Ex Art. 130T.

<sup>18</sup> Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

<sup>19</sup> Post-Maastricht, Traktat WE art. 2 i 3 lit. k).

prawną polityki ochrony środowiska, dodając odniesienie do zasady ostrożności, aby wymagać promowania działań na poziomie międzynarodowym w celu rozwiązania kwestii ochrony środowiska na poziomie regionalnym i globalnym<sup>20</sup>. Traktat amsterdamski z 1997 r. wprowadził dalsze zmiany, które stanowią kamień milowy piątego etapu. Uważa się, że traktat ten zmienił UE z organizacji gospodarczej w zupełnie nową, skupiającą się na prawach podstawowych<sup>21</sup>. Z punktu widzenia ochrony środowiska traktat amsterdamski zawierał wyraźne odniesienie do wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska<sup>22</sup> i wymagał, aby normy ochrony środowiska były włączone do określania i wdrażania polityk Wspólnoty<sup>23</sup>.

Ostatni etap, który prowadzi UE do dnia dzisiejszego, rozpoczyna się wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego<sup>24</sup>. Jeśli chodzi o punkt widzenia ochrony środowiska, traktat lizboński uwzględnia to, co zostało ustalone w poprzednich traktatach, deklarując, że wymogi ochrony środowiska muszą być włączone do określania i wdrażania innych istotnych polityk Unii, zwłaszcza w zakresie promowania zrównoważonego rozwoju<sup>25</sup>. Traktat lizboński utrzymuje, że środowisko i regulacja energetyki<sup>26</sup> należą do obszaru kompetencji dzielonych między UE i państwa członkowskie<sup>27</sup>. UE nadal posiada wyłączne kompetencje w zakresie ochrony zasobów morskich w ramach wspólnej polityki rybołówstwa.

W dziedzinie kompetencji dzielonych w celu ochrony środowiska, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące. Państwa członkowskie mogą wykonywać swoje

<sup>20</sup> Post-Maastricht, Traktat WE art. 130 lit. r).

<sup>21</sup> E. Morgera, M. Geelhoed, M. Ntona, *European Environmental Law...*

<sup>22</sup> Post-Amsterdam, Traktat WE nowy art. 2.

<sup>23</sup> Post-Amsterdam, Traktat WE nowy art. 6.

<sup>24</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie w 2007 r., wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 r. Traktat ten zjednoczył Unię Europejską i Wspólnotę Europejską; zmienił on TUE i zastąpił Traktat WE Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

<sup>25</sup> TFUE art. 11.

<sup>26</sup> TFUE art. 192 i 194.

<sup>27</sup> TFUE art. 2 art. 4 ust. 2 lit. e).

kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie ustanowiła przepisów w tej dziedzinie lub postanowiła zaprzestać egzekwowania swoich kompetencji<sup>28</sup>. Ponadto UE musi działać zgodnie z celami określonymi w TFUE. Cele te są w dużej mierze zdefiniowane ogólnie, UE może szeroko interpretować ten przepis, aby mieć niezbędną elastyczność w dostosowywaniu swoich działań w zakresie ochrony środowiska do pojawiających się kwestii środowiskowych i zmian zachodzących również na poziomie globalnym. Ponadto niektórzy autorzy twierdzili, że przepis ten pozwala UE na przyjęcie wszelkich środków ochrony, przywracania i środków represji, zapobiegawczych i prewencyjnych, które bezpośrednio lub pośrednio przyczynią się do poprawy stanu środowiska<sup>29</sup>. W traktacie lizbońskim podkreślono również zewnętrzny wymiar polityki środowiskowej UE, stwierdzając, że Unia powinna przyczynić się – poprzez swoje działania zewnętrzne na szczeblu globalnym – do zrównoważonego rozwoju Ziemi<sup>30</sup>. Mogłoby to znacznie zwiększyć możliwości Unii Europejskiej w zakresie negocjowania międzynarodowych porozumień dotyczących środowiska, zwłaszcza w dziedzinie walki ze zmianami klimatu<sup>31</sup>.

Podsumowując, można zauważyć, jak europejska polityka ochrony środowiska ewoluowała na przestrzeni lat poprzez pewne znaczące zmiany, wraz z ewolucją od EWG do Unii Europejskiej, którą mamy obecnie. Początkowo nie przewidywano ochrony środowiska, a jedynie wydawano przepisy określane jako *incydentalnie środowiskowe*. Natomiast w drugiej fazie przyjęto środki o solidnym charakterze środowiskowym w celu rozwiązania konkretnych palących problemów praktycznych, takich jak zanieczyszczenia i uciążliwości, a nie w celu promowania ochrony środowiska w ogóle.

<sup>28</sup> TFUE art. 2.2; oraz Wolf (n 6).

<sup>29</sup> E. Morgera, M. Geelhoed, M. Ntona, *European Environmental Law...*

<sup>30</sup> TFUE art. 3 ust. 5.

<sup>31</sup> L. van Schaik, C. Egenhofer, *Improving the Climate: Will the New Constitution Strengthen the EU's Performance in International Climate Negotiations?*, (2005) 63, CEPS Policy Brief; E. Morgera, M. Geelhoed, M. Ntona, *European Environmental Law...*

Trzeci etap charakteryzował Jednolity akt europejski, który miał na celu wdrożenie systemu rynku wewnętrznego. Z tego powodu wprowadzono nawet normy środowiskowe, aby zlikwidować pozostałe przeszkody w osiągnięciu tego celu. W międzyczasie pojęcie ochrony środowiska nabierało coraz większego znaczenia, aż zostało wyraźnie wpisane w cele Wspólnoty i stało się elementem dyskusji dla państw chcących przystąpić do Unii. Wreszcie traktat lizboński przekazuje Unii Europejskiej, w jej obecnym kształcie, rolę kluczowego gracza w walce ze zmianami klimatycznymi na szczeblu globalnym.

### Zielona transformacja: poprzez kwestie społeczne i gospodarcze; włączenie społeczne i współpraca międzynarodowa

W grudniu 2019 r., kilka dni po oficjalnej inauguracji swojej kadencji, Komisja Europejska opublikowała komunikat<sup>32</sup>, w którym zadeklarowała przeciwdziałanie zmianom klimatu jako główny priorytet swoich przyszłych działań, kierując Europę w stronę zielonej transformacji. Kluczowym instrumentem tego przejścia jest Europejski Zielony Ład. Są to złożone ramy, za pomocą których Unia Europejska jest zobowiązana do podejmowania wyzwań w zakresie ochrony środowiska i zwalczania negatywnych skutków zmiany klimatu, działając wspólnie w różnych sektorach polityki Unii.

W tej części zostanie przeanalizowany Europejski Zielony Ład, ponieważ stanowi on trzon obecnej polityki Unii. Rozważone zostaną niektóre z jego aspektów, aby ocenić społeczne i gospodarcze skutki dla społeczeństwa europejskiego, a także jego integracyjność i ukierunkowanie międzynarodowe.

Europejski Zielony Ład to ambitna strategia wzrostu przedstawiona przez Komisję Europejską w grudniu 2019 r. i niedawno

---

<sup>32</sup> Komisja Europejska, *The European Green Deal* COM/2019/640.

zatwierdzona – z pewnymi trudnościami<sup>33</sup> – przez Radę Europejską i Parlament<sup>34</sup>. Potwierdza on zaangażowanie Komisji w rozwiązywanie problemów związanych z klimatem i środowiskiem poprzez uznanie ich ochrony za warunek wstępny i cel przekrojowy każdej przyszłej inicjatywy UE mającej na celu pogodzenie gospodarki z planetą. Europejski Zielony Ład oznacza znaczącą zmianę w strategii zaangażowania UE w ochronę środowiska. Ma on również na celu uzdrowienie gospodarki Unii, uczynienie z niej zamożnego społeczeństwa o konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarce oraz efektywnym wykorzystaniu zasobów naturalnych. Deklarowany cel jest bardzo ambitny. Poprzez Zielony Ład Unia zamierza osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r. Jego celem jest wyeliminowanie emisji gazów cieplarnianych poprzez nową i skuteczniejszą koordynację polityki środowiskowej, gospodarczej i społecznej, aby zapewnić zrównoważony rozwój i dobrobyt obywateli europejskich w centrum wzrostu gospodarczego<sup>35</sup>. W ten sposób gospodarka UE stanie się rzeczywiście zrównoważona przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego i losów przyszłych pokoleń.

Instytucje europejskie określiły zatem instrument, który może poprowadzić Unię w kierunku ekologicznej i sprawiedliwej transformacji. W ten sposób wszystkie regiony Europy – pomimo różnic społecznych i gospodarczych między poszczególnymi państwami członkowskimi – mogą osiągnąć neutralność klimatyczną. Zgodnie ze swoimi intencjami, głównymi odbiorcami tej transformacji są obywatele europejscy. Komisja oświadczyła, że w centrum tej strategii znajdują

---

<sup>33</sup> J. Rankin, *European Green Deal to Press ahead despite Polish targets opt-out*, „The Guardian”, 13.12.2019: <https://www.theguardian.com/environment/2019/dec/13/european-green-deal-to-press-ahead-despite-polish-targets-opt-out> [dostęp: 12.04.2021].

<sup>34</sup> Parlament Europejski, Rezolucja z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie europejskiego zielonego ładu (2019/2956(RSP)).

<sup>35</sup> U. von der Leyen, *A Union that Strives for More: My Agenda for Europe, Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_o.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_o.pdf) [dostęp: 12.04.2021].

się ludzie i konieczne jest zapewnienie, by nikt nie pozostał w tyle<sup>36</sup>. Z tego powodu należy zrozumieć, czy dwa oblicza EZŁ – to *zielone* i to *sprawiedliwe* – są skonstruowane w sposób, który może zagwarantować sukces tej ambitnej polityki. W związku z tym należy podkreślić, że priorytetem dla zielonej i sprawiedliwej transformacji, która nie pozostawia nikogo w tyle, musi być połączenie elementów środowiskowych, gospodarczych i społecznych. Zgodnie z Agendą Narodów Zjednoczonych 2030<sup>37</sup>, Zielony Ład zakłada globalne przeformułowanie europejskiej polityki gospodarczej w perspektywie zrównoważonej ekologicznie i dąży do osiągnięcia najbardziej wpływowej rewolucji ekologicznej w obrębie UE.

Poniżej podsumowane zostaną główne punkty Zielonego Ładu, zgodnie z zapowiedziami Komisji Europejskiej<sup>38</sup>. W tabeli w załączniku do komunikatu w sprawie EZŁ Komisja opracowała plan działania, który obejmuje kluczowe aspekty mające na celu promowanie: efektywnego wykorzystania zasobów, przejścia na ekologiczną gospodarkę o obiegu zamkniętym, ograniczenia zanieczyszczeń, ochrony i przywrócenia różnorodności biologicznej<sup>39</sup>. Jak już wspomniano powyżej, głównym celem jest zmiana Europy w społeczeństwo neutralne klimatycznie. Aby osiągnąć zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto w 2050 r., UE musi zrewidować ambicje dotyczące pierwszego etapu. Oznacza to zwiększenie początkowych 40% redukcji emisji do 50–55% do roku 2030. Nadal jednak nie jest całkowicie jasne, za pomocą jakich środków cele te zostaną osiągnięte w praktyce. W planie działania przedstawiono różne strategie, które w związku z tym koncentrują się na różnych aspektach. W odniesieniu do kwestii energii i odnawialnych źródeł energii, przedstawiono plan Strategii Integracji

<sup>36</sup> Komisja Europejska, *Strategy Priorities 2019–2024 the European Green Deal*.

<sup>37</sup> ONZ, A/RES/70/, *Transforming our world: Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*, 25.09.2015.

<sup>38</sup> Komisja Europejska COM(2019) 640 Załącznik, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=en> [dostęp: 12.04.2021].

<sup>39</sup> M.C. Carta, *Il Green Deal europeo: Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di Diritto UE*, „EUROJUS” 2020, nr 4.

Systemu Energetycznego. Łączy on sektory energii elektrycznej, gazu i ogrzewania w jeden zintegrowany system mający na celu zwiększenie efektywności sektora energetycznego i jego całkowitą dekarbonizację<sup>40</sup>. Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym oraz europejska strategia przemysłowa mają na celu wspieranie polityki zrównoważonej produkcji, która uwzględnia cały cykl życia produktów. Celem jest zrównoważona produkcja, mniejsze zużycie materiałów i zagwarantowanie dłuższej żywotności produktów, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości ich ponownego wykorzystania i recyklingu. Na przykład temat ten obejmuje też strategię uczynienia przemysłu ciężkiego i produkcji stali neutralnymi dla klimatu<sup>41</sup>. Sukces tej strategii klimatycznej wiąże się również z ochroną różnorodności biologicznej i odbudową ekosystemów. Z tego powodu opracowano unijną strategię na rzecz bioróżnorodności 2030, zawierającą nowe działania mające na celu przeciwdziałanie głównym czynnikom powodującym utratę różnorodności biologicznej. Działania te obejmują środki mające na celu walkę z zanieczyszczeniem wody i gleby, odbudowę zdegradowanych ekosystemów – na przykład poprzez nową strategię dla lasów, promowanie produktów rolnych wolnych od wylesiania – oraz tworzenie nowych obszarów chronionych<sup>42</sup>. Jeśli chodzi o rolnictwo, celem jest uczynienie go bardziej ekologicznym, zrównoważonym i zdrowszym. Takie są cele nowej strategii „od pola do stołu”. Przewiduje ona radykalne ograniczenie stosowania środków chemicznych, takich jak pestycydy, nawozy i antybiotyki. W przyszłości zwiększy się również powierzchnia użytków rolnych przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne<sup>43</sup>. Sektor transportu również potrzebuje głębokiej rewolucji.

---

<sup>40</sup> Zob. Strategia integracji systemu energetycznego UE: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/clean-energy\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/clean-energy_en) [dostęp: 10.04.2021].

<sup>41</sup> Zob. Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym: [https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan\\_it#:~:text=The EU's transition to a,entire life cycle of products](https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_it#:~:text=The EU's transition to a,entire life cycle of products) [dostęp: 12.04.2021].

<sup>42</sup> Zob. Strategia UE na rzecz bioróżnorodności 2030: [https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030\\_en](https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en) [dostęp: 12.04.2021].

<sup>43</sup> Zob. Strategia UE „od pola do stołu”: [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en) [dostęp: 12.04.2021].



Przemysł motoryzacyjny jest zawsze brany pod lupę w kwestii norm emisji. Aby mógł osiągnąć zero, trzeba ciężko pracować. Z jednej strony próbuje się zachęcać do stosowania pojazdów elektrycznych, rozwijając również badania i innowacje w tym sektorze. Z drugiej strony istnieje potrzeba znalezienia zrównoważonych paliw dla wszystkich rodzajów transportu drogowego, lotniczego i morskiego<sup>44</sup>. Wreszcie, kluczowym punktem jest niewątpliwie cały system publicznego i prywatnego finansowania i inwestycji: Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu i Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji. To wsparcie finansowe jest niezbędne do osiągnięcia celu, jaki postawiła sobie Unia Europejska, aby nie pozostawiać nikogo w tyle<sup>45</sup>. Oprócz finansowania środków służących wdrożeniu Zielonego Ładu, instrument ten ma na celu pomoc regionom najbardziej dotkniętym transformacją ekologiczną, ponieważ nadal są one w dużym stopniu uzależnione od paliw kopalnych i przemysłu węglowego. Komisja wyraziła zamiar uruchomienia 100 miliardów euro na rzecz najbardziej narażonych sektorów i najbardziej dotkniętych regionów.

Według Komisji 25% następnego budżetu UE na lata 2021–2027 powinno zostać przeznaczone na działania w dziedzinie klimatu poprzez różne projekty, takie jak Horyzont Europa i LIFE<sup>46</sup>.

Założmy, że prawdą jest, iż założenia i ambicje tego programu świadczą o zmianie paradygmatu przez Unię, dodając kilka krytycznych innowacji w zakresie jej polityki ochrony środowiska. W tym przypadku prawdą jest również, że należy zająć się niejasnościami i przeszkodami, aby osiągnąć cele wyznaczone przez Komisję. Świadomość, że dotychczasowe środki były nieodpowiednie, stanowi pierwszy pozytywny aspekt. Jeśli walka ze zmianami klimatu jest głównym priorytetem, kilka odosobnionych działań nie wystarczy. Potrzebna jest prawdziwa

---

<sup>44</sup> Zob. Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Sustainable-and-Smart-Mobility-Strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Sustainable-and-Smart-Mobility-Strategy_en) [dostęp: 12.04.2021].

<sup>45</sup> Zob. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu i Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_17](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17) [dostęp: 12.04.2021].

<sup>46</sup> Zob. Finansowanie działań na rzecz klimatu przez UE: [https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_en) [dostęp: 13.04.2021].

rewolucja ekologiczna oparta na ścisłej synergii między interwencjami, inwestycjami i innowacjami. Kolejny pozytywny element można znaleźć w szerokiej gamie środków składających się na Zielony Ład: zestaw wniosków legislacyjnych, planów działania i instrumentów finansowych mających na celu bardziej zrównoważony rozwój konkretnych kluczowych sektorów, takich jak transport, produkcja energii, przemysł oraz, bardziej ogólnie, styl życia obywateli europejskich, poprzez zmniejszenie zużycia zasobów naturalnych i szkodliwych emisji. Jest to polityka integracyjna, która ma na celu rozwiązanie problemu zmiany klimatu, uwzględniając również jej wzajemne powiązania z innymi politykami Unii, które rozważają reformy strukturalne na szczeblu krajowym oraz zwiększenie – poprzez przykład dobrych praktyk – wpływu Unii w jej stosunkach zewnętrznych<sup>47</sup>. Jednak mimo dobrych chęci i ambitnych deklaracji widać, że EZŁ ma przed sobą kilka istotnych przeszkód. Przede wszystkim konieczne jest zrozumienie, czy proponowane środki są odpowiednie do osiągnięcia celu ekologicznej i sprawiedliwej transformacji. Z jednej strony, w odniesieniu do koncepcji sprawiedliwej transformacji, konieczne jest przewycięzenie oporu niektórych państw członkowskich zaniepokojonych gospodarczymi i społecznymi konsekwencjami zobowiązań wymaganych w ramach nowej strategii na rzecz neutralności klimatycznej. W istocie jasne jest, że koszty transformacji energetycznej będą różne w poszczególnych państwach członkowskich, a regiony, które nadal opierają się na węglu i paliwach kopalnych, potrzebują szczególnego wsparcia, aby stawić czoła tej radykalnej zmianie. Z drugiej strony, kwestie podnoszone przez niektóre państwa mogą mieć również negatywny wpływ na cały proces Zielonego Ładu, ponieważ mogą spowolnić jego wdrażanie lub spowodować ograniczenie jego ambitnych celów<sup>48</sup>. Co więcej, nawet obserwując ekologiczne oblicze EZŁ, pojawiają się pewne wątpliwości. Istnieje luka, którą należy wypełnić pomiędzy proponowanym celem a narzędziami przewidzianymi do jego osiągnięcia. Jak stwierdzono powyżej, Europejski Zielony Ład potwierdza swoje ambicje osiągnięcia

---

<sup>47</sup> M.C. Carta, *Il Green Deal europeo: Considerazioni critiche...*

<sup>48</sup> Tamże.

neutralności klimatycznej do 2050 r., przy 50–55% redukcji emisji w porównaniu z poziomem z 1990 r. już do 2030 r. Jednakże obecny plan redukcji emisji nie przewiduje, w ramach jego praktycznego wdrażania, odpowiednich środków do osiągnięcia tych wartości procentowych<sup>49</sup>. Trzecim ważnym aspektem jest ten dotyczący finansowego pokrycia tych działań. Sukces Zielonego Ładu jest ściśle związany z odpowiednim wsparciem gospodarczym, jakie Unia będzie w stanie zagwarantować dla tego rodzaju transformacji. Niestety, środki przewidziane obecnie przez EZŁ sięgają zaledwie jednej trzeciej niezbędnej kwoty. Co więcej, jeszcze poważniejszym problemem jest to, że fundusze te opierają się głównie na zasobach już istniejących, przeznaczonych na inne cele, które powinny zostać przekierowane na EZŁ, a nie na nowych funduszach, które miałyby zostać dodane. Ponadto poleganie na prywatnych inwestycjach, licząc na ich masową interwencję, może okazać się porażką. Prywatni inwestorzy mogą niechętnie inwestować w długoterminowe i obciążone wysokim ryzykiem operacje, które nie przynoszą zauważalnych krótkoterminowych zysków<sup>50</sup>. Dlatego na tę europejską strategię składa się kilka aspektów. Analiza przeprowadzona w tej sekcji pokazuje, że istnieją: zielone oblicza związane z polityką środowiskową, aspekt ekonomiczny dotyczący funduszy niezbędnych do transformacji, aspekt sprawiedliwy i społeczny, aby osiągnąć sprawiedliwą transformację, która nie pozostawia żadnego z państw członkowskich w tyle, oraz aspekt międzynarodowy, który popycha Unię Europejską do odgrywania kluczowej roli na poziomie globalnym jako doskonały przykład dla innych podmiotów międzynarodowych.

Jeśli chodzi o aspekt ekologiczny, Unia Europejska musi być uczciwa. Przede wszystkim powinna być uczciwa w analizie problemów oraz w ustalaniu właściwych celów i odpowiedniej polityki, aby je osiągnąć. Chcąc być wiarygodna, Unia powinna jasno pokazać, w jaki sposób

---

<sup>49</sup> R.C. Fleming, R. Mauger, *Green and Just? An Update on the European Green Deal*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2021, nr 18, s. 164–180.

<sup>50</sup> M. Pianta, M. Lucchese, *Rethinking the European Green Deal: An Industrial Policy for a Just Transition in Europe*, „Review of Radical Political Economics” 2020, nr 52(4) s. 633–641.

i za pomocą jakich instrumentów ma zostać osiągnięty cel 55% redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. W chwili obecnej brakuje jeszcze co najmniej 8%. Liczba ta nie została uwzględniona i nie wiadomo, w jaki sposób zostanie dodana do liczenia<sup>51</sup>. Jak wykazano, EZŁ ma również aspekt ekonomiczny. Unia musi znaleźć wiarygodne rozwiązania, aby pobudzić odpowiednią ilość inwestycji. Rzeczywiście, istnieje wiele wątpliwości dotyczących europejskich systemów finansowania, które jak wykazano powyżej, wydają się być jedynie funduszami już przyznanymi, które są przekierowywane do innych obszarów. Ponadto prawdą jest również, że inwestycje prywatne pozostawiają więcej niż kilka wątpliwości.

Konieczne jest wyjaśnienie wszystkich elementów finansowych, ponieważ to właśnie dzięki tym instrumentom Unia Europejska może zagwarantować te sprawiedliwe i społeczne aspekty. Aby dokonać sprawiedliwej transformacji ekologicznej, należy również rozważyć różne skutki zmian klimatycznych w poszczególnych państwach członkowskich i nie lekceważyć wszystkich wyzwań społecznych, którym trzeba stawić czoła. Wreszcie sukces Zielonego Ładu udowodniłby, że UE może być światowym liderem w walce ze zmianami klimatu, napędzając transformację ekologiczną na poziomie globalnym poprzez swoje działania zewnętrzne. Dlatego UE powinna pokazać, że potrafi przezwyciężyć wszystkie różnice i wewnętrzne podziały między poszczególnymi państwami członkowskimi, a także istniejące trudności między państwami członkowskimi a samymi instytucjami europejskimi.

## Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji

Jak wykazano powyżej, Europejski Zielony Ład będzie musiał zająć się nierównościami spowodowanymi wpływem, jaki transformacja ekologiczna będzie miała na różne regiony i grupy społeczne. W istocie

---

<sup>51</sup> R.C. Fleming, R. Mauger, *Green and Just? An Update...*

zmiana klimatu pogłębi istniejące nierówności, nakładające się na wcześniej istniejące presje, obejmujące również aspekty gospodarcze i społeczne. Jest to nie do przyjęcia dla UE, ponieważ jej celem była uczciwość i sprawiedliwe zasady transformacji<sup>52</sup>. Jeśli UE chce osiągnąć swoje słuszne i społeczne cele, musi najpierw zidentyfikować i zrozumieć czynniki wpływające na udaną transformację w regionach, które nadal są uzależnione od węgla. Musi również znaleźć praktyczne rozwiązania, aby zaspokoić potrzeby ludności zamieszkującej te regiony i odpowiednio wesprzeć rządy krajowe we wdrażaniu transformacji ekologicznej. Zdaniem Komisji Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji jest narzędziem umożliwiającym osiągnięcie tych celów. Włącza on cele sprawiedliwej transformacji do polityki gospodarczej i społecznej Unii<sup>53</sup>. MST jest instrumentem zapewniającym sprawiedliwość i uczciwą transformację oraz wychodzącym naprzeciw obawom państw członkowskich, regionów i przedsiębiorstw, które najbardziej odczuwają skutki zielonej transformacji, ponieważ ich gospodarki nadal opierają się głównie na działalności wysokoemisyjnej<sup>54</sup>. MST składa się z trzech różnych głównych elementów. Pierwszym jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji<sup>55</sup>, którego celem jest uruchomienie środków finansowanych z budżetu europejskiego na lata 2021–2027 oraz z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy.

Ponadto współfinansowanie krajowe zgodnie z zasadami polityki spójności będzie towarzyszyć wydatkom z budżetu europejskiego. Państwa członkowskie będą mogły dobrowolnie przeznaczyć dodatkowe środki na FST ze swoich krajowych zasobów kapitałowych

---

<sup>52</sup> Przemówienie wstępne wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa w sprawie EZŁ, 8.10.2019: [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-frans-timmermans-executive-vice-president-designate-european-green-deal-opening-statement-by-frans-timmermans\\_1178173-V\\_v](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-frans-timmermans-executive-vice-president-designate-european-green-deal-opening-statement-by-frans-timmermans_1178173-V_v) [dostęp: 4.05.2021].

<sup>53</sup> J. Gaventa, *How the European Green Deal will Succeed or Fail*, „E3G” 2019: <https://www.e3g.org> [dostęp: 25.04.2021].

<sup>54</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, COM/2020/22 wersja ostateczna: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0022> [dostęp: 12.04.2021].

<sup>55</sup> Komisja Europejska, *Strategy Priorities 2019–2024 the European Green Deal*.

w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus<sup>56</sup>. Drugim elementem MST jest program InvestEU<sup>57</sup>. Program ten będzie wspierał inwestycje w Europie, promował dostęp do finansowania i starał się przyciągnąć prywatnych inwestorów w celu ożywienia gospodarki po katastrofie COVID-19, oraz będzie promował zieloną transformację. Wreszcie trzeci element przewiduje nowy program pożyczkowy dla sektora publicznego, który połączy fundusze z budżetu europejskiego z pożyczkami z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w celu uruchomienia inwestycji publicznych na rzecz transformacji ekologicznej<sup>58</sup>. Istnieje wiele niejasności i wątpliwości dotyczących tego złożonego systemu funduszy i inwestycji, który powinien zapewnić sukces Europejskiego Zielonego Ładu. Niektóre państwa członkowskie nadal debatuje nad tym, czy kraje, których gospodarki nadal w znacznym stopniu opierają się na węglu, czyli te, które emitują najwięcej gazów cieplarnianych, otrzymają więcej środków. Z jednej strony zrozumiała jest intencja Komisji, aby zrekompensować wydatki tym, którzy poniosą największe konsekwencje w związku z transformacją ekologiczną. Z drugiej jednak strony może to wywołać pewien problem moralny. W ten sposób nagradzane byłyby kraje, które podjęły mniejsze wysiłki, kosztem tych bardziej zielonych, które już w poprzednich latach zaczęły ograniczać swoje emisje, ponosząc związane z tym koszty<sup>59</sup>.

Ponadto, jak wspomniano powyżej, fundusze te opierają się przede wszystkim na już przyznanych środkach, które zostaną przesunięte na inne cele. Na przykład, jeśli chodzi o część dotyczącą transferu z funduszy rozwoju regionalnego i społecznego, za każde otrzymane

---

<sup>56</sup> ERDF: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/) [dostęp: 12.04.2021]; oraz EFS+: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=9903> [dostęp: 12.04.2021].

<sup>57</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/523 z dnia 24 marca 2021 r. ustanawiające program InvestEU i zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/1017.

<sup>58</sup> Zob. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu i Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji.

<sup>59</sup> B. Bonini, G. Galli, *Il Green Deal Europeo*, „OCPI”, 28.02.2020, prognoza alokacji środków – patrz tabela na stronie 8: <https://osservatoriocpi.unicatt.it> [dostęp: 15.04.2021].

euro każde państwo członkowskie będzie musiało dodatkowo przekazać część już przyznanych funduszy UE. Mogłoby to zaszkodzić lub podważyć politykę mającą na celu zmniejszenie różnic społeczno-gospodarczych w regionach znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji<sup>60</sup>. Przekierowanie istniejących zasobów przeznaczonych na inne obszary polityki na Zielony Ład mogłoby być szkodliwe. W rzeczywistości można by stworzyć dodatkowe ograniczenie, stanowiące jedynie nową przeszkodę w osiągnięciu celów wyznaczonych dla różnych programów UE. Na przykład do istniejących trudności w realizacji programów zmniejszania różnic w rozwoju dodano by również wymóg, aby niektóre inwestycje były koniecznie klasyfikowane jako ekologiczne. W ten sposób kraje zostaną poproszone o rezygnację z polityk sklasyfikowanych jako szkodliwe dla środowiska, w tym z podstawowej pomocy dla najsłabszych kategorii. Z ryzykiem, że skupienie się wyłącznie na zmianach klimatu przesłoni inne potrzeby społeczne i cele rozwojowe<sup>61</sup>. Istnieje zatem obawa, że pomimo dobrych intencji i wysokich ambicji, Zielony Ład może stanowić jedynie zbiór sloganów dla UE lub, w gorszej perspektywie, operację „zielonego mydlenia oczu”. W istocie, bez faktycznego uruchomienia nowych funduszy i zmiany obecnego systemu finansowego pozostanie nam tylko szeroka gama pustych obietnic<sup>62</sup>. Kolejny zasadniczy krok podjęto dzięki inicjatywie na rzecz europejskiego prawa klimatycznego, która ma na celu nadanie prawnie wiążącego charakteru celowi UE dotyczącemu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r., aby osiągnąć neutralność klimatyczną w 2050 r.<sup>63</sup>. W momencie pisania tego rozdziału europejskie prawo klimatyczne wydaje się być najbardziej krytycznym narzędziem, które

<sup>60</sup> M.C. Carta, *Il Green Deal europeo: Considerazioni critiche sulla...*

<sup>61</sup> B. Bonini, G. Galli, *Il Green Deal Europeo*.

<sup>62</sup> Y. Varoufakis, D. Adler, *The EU's Green Deal Is a Colossal Exercise in Greenwashing*, „The Guardian”, 7.02.2020: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/feb/07/eu-green-deal-greenwash-ursula-von-der-leyen-climate> [dostęp: 4.05.2021].

<sup>63</sup> Komisja Europejska, COM(2020) 563 – 2020/0036(COD): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0563> i [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_it) [dostęp: 4.05.2021].

należy opracować w najbliższej przyszłości. Parlament Europejski i Rada osiągnęły tymczasowe porozumienie w sprawie rozporządzenia dotyczącego prawa klimatycznego w kwietniu 2021 r. Dokumentacja ta jest obecnie przygotowywana do formalnego przyjęcia. Narzędzie to ma na celu zdefiniowanie kroków, które instytucje europejskie i państwa członkowskie muszą podjąć, aby osiągnąć cele Zielonego Ładu, osiągając transformację ekologiczną, czyniąc Europę społeczeństwem neutralnym klimatycznie, oraz sprawiedliwą ze społecznego punktu widzenia transformację, nie pozostawiając nikogo w tyle. Ponadto zostanie stworzony system monitorowania postępów i podejmowania dalszych niezbędnych działań. Wreszcie kluczowe znaczenie będzie miało znalezienie sposobów na zapewnienie nieodwracalności przejścia do neutralności klimatycznej.

## Wnioski

Analiza ta pokazała, jak, przynajmniej w teorii, Zielony Ład mógłby stanowić odpowiednie narzędzie do osiągnięcia prawdziwie zielonej i sprawiedliwej transformacji. Dla Europy może to być doskonała okazja do ożywienia gospodarki, zwiększenia integracji i uczynienia polityki ochrony środowiska bardziej skuteczną i sprzyjającą włączeniu społecznemu. Ta rewolucja będzie miała swoje koszty, będą ofiary do poniesienia. Trudności te pomogą nam jednak zrozumieć skuteczną wolę rządów do realizacji celów społeczeństwa, które dąży do neutralności klimatycznej.

Oprócz rządów konieczne będzie również sprawdzenie wiarygodności zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ prawdą jest, że w ostatnich latach zwłaszcza młodzi ludzie wykazali głębokie zainteresowanie tymi kwestiami. Jednakże decydujące znaczenie ma zrozumienie, w jakim stopniu są gotowi konkretnie wspierać konieczne wybory i koszty transformacji ekologicznej. Aby odpowiedzieć na pytania i wątpliwości dotyczące Zielonego Ładu i zapewnić jego sukces,



należy wziąć pod uwagę kilka kluczowych punktów. Po pierwsze, walka ze zmianami klimatu musi pozostać priorytetem politycznym Unii Europejskiej przez długi czas. Tylko bowiem utrzymanie przemian w centrum działań Unii pozwoli na osiągnięcie wyznaczonych celów<sup>64</sup>. Po drugie, potrzebna jest zmiana strukturalna, która połączy rozwój przemysłowy i strategie gospodarcze w różnych sektorach – takich jak energetyka, transport, użytkowanie gruntów i budownictwo – niosąc ze sobą wysokie standardy ochrony środowiska i odpowiednie finansowanie. Tylko w ten sposób możliwe będzie stworzenie pakietu działań odpowiednich do osiągnięcia celów ekologicznych i wyraźne uwzględnienie wszystkich działań niezbędnych do ograniczenia emisji w obiecanych proporcjach i w ustalonym terminie<sup>65</sup>. Ponadto konieczne jest zapewnienie wsparcia gospodarczego, niezbędnego do wdrożenia środków składających się na Zielony Ład. Dzięki odpowiednim inwestycjom i reformom strukturalnym należy dążyć do tego, by sprawiedliwe oblicze EZŁ również osiągnęło swój sukces. Transformacja ta charakteryzuje się sprawiedliwością społeczną i uczciwością, nie pozostawiając nikogo w tyle, zwłaszcza w regionach, które dziś nadal w większym stopniu polegają na paliwach kopalnych. Aby zapewnić sukces transformacji, należy koniecznie wsłuchać się w potrzeby wszystkich państw członkowskich, które funkcjonują w różnych warunkach gospodarczych i społecznych. Nie należy zapominać o podstawowych celach Unii, takich jak osiągnięcie pełnej integracji, dobrobytu obywateli europejskich i trwałego wzrostu gospodarczego. W realizacji tego celu ochrona środowiska z pewnością odgrywa główną rolę, ale musi być harmonijnie zintegrowana z innymi politykami Unii. Transformacja ekologiczna składa się z różnych elementów – środowiskowych, społecznych, gospodarczych, europejskich i międzynarodowych – które muszą ze sobą współistnieć, ponieważ tylko synergia operacyjna między wszystkimi tymi elementami może zagwarantować sukces EZŁ i poprowadzić Unię Europejską w kierunku ekologicznej i sprawiedliwej transformacji.

---

<sup>64</sup> M. Siddi, *The European Green Deal: Assessing its Current State and Future Implementation*, dokument roboczy FIIA 114 – 2020, Finnink Institute for International Affairs.

<sup>65</sup> M. Pianta, M. Lucchese, *Rethinking the European Green Deal...*





Dziedzictwo Zachodu oparte jest na czterech filarach: kulturze duchowej Greków i Rzymian, a także dwóch głównych religiach, na których zbudowano zasady moralne, społeczne i prawne w Europie, a zatem judaizmie oraz chrześcijaństwie. To te fundamentalne elementy ukonstytuowały współczesną Europę, jak również pojęcie Zachodu, a w tym standardy konstytucyjne państw Unii. Co należy podkreślać, to fakt, iż jedność państw we współpracy europejskiej od zawsze miała swoje korzenie w bezpośrednim nawiązaniu do wartości duchowych.

Obecnie, w trzeciej dekadzie XXI wieku, obserwuje się ruchy nie tylko odchodzące od korzeni Europy, ale także dyskredytujące jej dziedzictwo bądź też celowo zaniedbujące potrzebę uwzględniania elementów chrześcijańskich w stanowionych normach prawa, programach kształcenia czy programach społeczno-gospodarczych.

Joanna Siekiera

ISBN 978-83-66454-27-9

