

Po co nam suwerenność?

10 obszarów postulowanej cesji narodowej suwerenności
w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego
w sprawie propozycji dotyczących
zmiany Traktatów

Redakcja naukowa
Jerzy Kwaśniewski



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS



Po co nam suwerenność?

10 obszarów postulowanej cesji narodowej suwerenności
w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego
w sprawie propozycji dotyczących
zmiany Traktatów



www.ordoiuris.pl

Po co nam suwerenność?

10 obszarów postulowanej cesji narodowej suwerenności
w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego
w sprawie propozycji dotyczących
zmiany Traktatów

Redakcja naukowa

Jerzy Kwaśniewski

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2024

Redaktor naukowy:

Jerzy Kwaśniewski

Recenzenci:

Jarosław Lindenberg

Marcin Olszówka

Autorzy:

Nikodem Bernaciak (*Sprawy rodzinne*)

Konrad Bonisławski (*Przemysł*)

Katarzyna Gęsiak (*Zdrowie*)

Piotr Głowacki (*Waluta*)

Patryk Ignaszczak (*Polityka zagraniczna*)

Jędrzej Jabłoński (*Infrastruktura transgraniczna*)

Jerzy Kwaśniewski (*Imperium Europa?, Polityka klimatyczna, Granice, Polityka zagraniczna, Edukacja*)

Michał Nowak (*Obronność*)

Marek Puzio (*Edukacja*)

Jacek Trych (*Waluta*)

Redakcja językowa:

Beata Zubowicz

Opracowanie graficzne, skład i łamanie:

Ursines – Creative Agency. Błażej Zych

www.ursines.pl

Wydawca:

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

www.ordoiuris.pl

ISBN 978-83-970518-3-6

Spis treści

Imperium Europa?	11
Wyjaśnienie podstawowych pojęć	15
Źródła prawa UE	15
Instytucje Unii Europejskiej	16
Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej	17
Procedury legislacyjne Unii Europejskiej	20
Sposoby podejmowania decyzji w prawie UE	20
Polityka klimatyczna	23
Uwagi ogólne	24
Bezpieczeństwo energetyczne jako wartość konstytucyjna	26
Wybrane zagrożenia	28
Podsumowanie	30
Zdrowie	31
Projektowane zmiany w traktatach	32
Utrata swobody decyzyjnej państw członkowskich	32
Zagadnienie zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych	33
Niebezpieczne unijne podejście do problemów bioetycznych	35
Koniec suwerennej polityki zdrowotnej w sytuacji pandemii	36
Podsumowanie	37
Infrastruktura transgraniczna	39
Infrastruktura transgraniczna w obecnych przepisach prawa UE	39
Skutki przyjęcia poprawki	40
Podsumowanie	44
Granice	45
Wprowadzenie	46
Kontekst systemowy poprawki nr 72	46
Aktualny stan prawny w zakresie polityki dotyczącej granic zewnętrznych	48
Podsumowanie	49

Polityka zagraniczna	51
Polityka zagraniczna jako kompetencja Unii Europejskiej <i>de lege lata</i>	52
Jednomyślność jako zasada kreowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	52
Przewidywane skutki poprawek	53
Podsumowanie	56
Obronność	57
Długa droga do unijnej armii	58
Zmiany traktatowe jako realizacja założonych celów	59
Kierunek – polska bezradność	60
Groźba utraty decyzyjności	62
Podsumowanie	63
Przemysł	65
Przemysł w traktatach unijnych	66
Nowa strategia przemysłowa	66
Polityka antymonopolowa	68
Badania i rozwój technologiczny	70
Podsumowanie	71
Edukacja	73
Projektowane zmiany traktatów w zakresie edukacji	74
Znaczenie proponowanych zmian	74
Praktyczne konsekwencje	75
Podsumowanie	78
Waluta	79
Euro – podstawowe fakty	80
Euro w świetle teorii i badań	81
Suwerenna polityka monetarna	81
Euro jako źródło politycznych nacisków	82
Złoty jako naturalny amortyzator w razie kryzysów	83
Nadzwyczajna emisja waluty	83
Euro a wzrost cen	84
Wyjście ze strefy euro?	84
Podsumowanie	84

Sprawy rodzinne	85
Poprawki nr 103 i 104 odbierające państwom członkowskim suwerenność w zakresie prawa rodzinnego	86
Trwała sprzeczność stanowisk w sprawie suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze prawa rodzinnego, kwestii o znaczeniu moralnym i spraw życia ludzkiego	87
Poprawki nr 103 i 104 jako zwiększenie ryzyka narzucenia państwom członkowskim obowiązku prawnego uznawania związków homoseksualnych i zrównania ich z małżeństwami	91
Poprawki nr 103 i 104 jako zwiększenie ryzyka bezpodstawnego odbierania dzieci rodzicom.	92
Poprawki nr 103 i 104 jako zwiększenie ryzyka normalizacji procederu surogacji . . .	92
Podsumowanie.	93
Bibliografia	95
Akty prawne	95
Orzecznictwo	96
Dokumenty i pisma urzędowe.	96
Literatura.	99
Źródła internetowe	101
Biogramy	103

Imperium Europa?

Czy możemy wyobrazić sobie Waszyngton, Londyn, Pekin, Kair i Nowe Delhi bez polskiej misji dyplomatycznej i bez polskiej ambasady? Czy jesteśmy ostatnim pokoleniem, które widziało polską banderę? Czy już za parę lat polski żołnierz będzie pacyfikował zagrażającą francuskim interesom rebelię w Subsaharyjskiej Afryce, a żołnierz WOT będzie zabezpieczał relokację migrantów na Lampedusie? Czy polska granica zostanie szeroko otwarta dla imigrantów na rozkaz hiszpańskiego polityka, komunisty? Czy decyzja o zaniechaniu budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego lub rozbudowy portu w Gdyni zapadnie w Brukseli? A może polski przemysł wydobywczy wygasi decyzja niemieckiego urzędnika Komisji Europejskiej? Jak zareagujemy na jednolity, unijny koszyk refundowanych świadczeń zdrowotnych obejmujący aborcję do pierwszego płaczu i bezpłatną eutanazję dla dzieci i seniorów?

Wreszcie, czy jesteśmy gotowi na wspólny program edukacyjny identyczny dla wszystkich Europejczyków – od Hiszpanów po Finów, z jednolitą maturą, wspólną listą lektur, ujednoczonym podręcznikiem historii i czytankami z Manifestu z Ventotene Altiero Spinello¹?

Dlaczego Spinello? To zupełnie oczywiste, przecież właśnie jego dzieło zostało oficjalnie przywołane w Preambule rezolucji Parlamentu Europejskiego², która 22 listopada 2023 r. zainicjowała formalny proces zmiany traktatów UE i przekształcenia Unii Europejskiej w scentralizowane „Imperium Europa”.

Zebrani przez Instytut Ordo Iuris eksperci poddali wnikliwej ocenie pakiet 267 traktatowych poprawek. Rdzeń reformy można streścić krótko – to dziesięć obszarów całkowitej cesji suwerenności, którym towarzyszy odrzucenie prawa weta i zrzeczenie się decydującego głosu w sprawie przyszłych zmian traktatowych. W zasięgu unijnych urzędników znajdzie się przejście pełnej kontroli nad: (i) ochroną klimatu, (ii) polityką zdrowotną, (iii) infrastrukturą transgraniczną, (iv) polityką graniczną, (v) sprawami zagranicznymi, (vi) bezpieczeństwem i obronnością, (vii) przemysłem, (viii) edukacją, (ix) polityką monetarną i (x) prawem rodzinnym. Każdemu z tych zagadnień poświęciliśmy odrębny rozdział niniejszego raportu, prezentując mechanizm cesji suwerenności, zakres oddawanych kompetencji narodowych i przewidywane konsekwencje.

Z całego pakietu zmian wyłania się konkretna wizja „europejskiego superpaństwa” forsowana przez zwolenników reformy. To nie tylko organizm gospodarczo scentralizowany i zarządzany odgórnie na poziomie znacząco przekraczającym federalizację USA. To także blok dążący poprzez zunifikowaną politykę edukacyjną i kulturową do wychowania „nowego Europejczyka”, dla którego tożsamość paneuropejska ma oczywiste pierwszeństwo przed przynależnością etniczną i narodową.

1 Zob. A. Spinelli, E. Rossi, *Manifest z Ventotene wraz z przedmową E. Colonnego. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego przy współpracy z ekspertami Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, Bruksela 2019, https://ordoiuris.pl/pliki/dokumenty/Ventotene_analiza.pdf, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

2 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)).

Niezwykle niepokojące jest wymierzenie ostrza reformy przeciwko zarówno współpracy transatlantyckiej, jak i ambicjom Polski i Europy Środkowej, aby budować silne oraz sprawne operacyjnie narodowe siły zbrojne. Współsprawozdawca pakietu poprawek traktatowych – Helmut Scholz, podkreślał odpowiedzialność Unii za „przyczynienie się do międzynarodowego pokoju” i „wspieranie aktywnego zaangażowania na rzecz rozbrajania”. Wiązał przy tym przekształcanie sił zbrojnych państw członkowskich Unii w kierunku armii unijnej z postulowaną zasadą „sił niemających na celu agresji”. Szczególnie niepokojąco w tym świetle brzmi sformułowany przez niego postulat, by zmianom traktatowym towarzyszyły działania mające na celu „uniezależnianie się od NATO”³.

Przekreśleniu podmiotowości narodowej nowych członków Unii, podobnie jak storpedowaniu starań o upodmiotowienie regionalne krajów Trójmorza, służą także: obligatoryjna unia walutowa, obowiązek wdrożenia Euro oraz poddanie się centralnej polityce monetarnej, ale także podporządkowanie zarządowi Brukseli wszelkich inicjatyw infrastrukturalnych o znaczeniu międzynarodowym. Skutki tych zmian dotkną milionów obywateli Grupy Wyszehradzkiej i całego regionu.

Z szeregu tematycznych rozważań autorów raportu płynie potwierdzenie tego, co instynktownie czuje każdy patriota – państwo jest politycznym narzędziem narodu. Suwerenność narodowa jest gwarantem narodowego interesu, środkiem zabezpieczającym konkretne korzyści dla każdego z nas. Cesja suwerenności to trwałe przeniesienie tych instrumentów w ręce nowej, ponadnarodowej elity pozostającej poza demokratyczną kontrolą narodu. Politycy krajowi przekonujący do tego kroku będą jego jedynymi beneficjentami, sprzedającymi niepodległość w zamian za włączenie ich w szeregi nowej, niedemokratycznej elity „Imperium Europa”.

Gdy twórcy współczesnych pojęć z zakresu prawa międzynarodowego – od Pawła Włodkowica, przez Gentilego, Suareza, de Vittorię po Bodina – przystępowali do zdefiniowania suwerenności, wskazywali na takie jej cechy jak: kontrola nad sprawami wewnętrznymi państwa, własna polityka zagraniczna, zdolność do prowadzenia wojny obronnej i ochrony zdefiniowanych granic. W świetle przyjętego projektu zmian traktatowych nawet te elementarne cechy suwerenności przenoszone są ostatecznie na unijną biurokrację. Choć autorzy poprawek próbują nieudolnie imitować zasadę trójpodziału władzy przez przypisanie roli legislatywy Parlamentowi Europejskiemu, egzekutywy – Komisji Europejskiej, władzy sędziowskiej – TSUE, to w istocie rzeczy reforma ustanawia całkowicie nowego suwerena, oderwanego od demokratycznej legitymizacji i kontroli.

Trzeba przyznać, że to triumf Altiero Spinellego, który w 1941 r. pisał w Manifeście z Ventotene, że „fundamentalny, wymagający rozwiązania problem, którego istnienie sprawia, iż wszelki dalszy postęp jest jedynie pozorny, to kwestia zniesienia ostatecznego podziału Europy na suwerenne państwa narodowe”. Nie miał też wątpliwości, że w powojennej Europie to „dyktatura partii rewolucyjnej stworzy nowe państwo, a wokół niego – nową, prawdziwą demokrację”, tym bardziej, że „w czasach rewolucyjnych, gdy nie chodzi o zarządzanie instytucjami, lecz ich tworzenie, praktyka demokratyczna ponosi sromotną klęskę”.

Politycy Europy doskonale zdają sobie sprawę z potęgi symboli. Gdy niespodziewany sukces Brexitu wstrząsnął europejskim snem, latem 2016 r. doszło do zaskakującego gestu i sojuszu. Kanclerz

3 SPRAWOZDANIE w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów, 7.11.2023 – (2022/2051(INL)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.html, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

Niemiec – Angela Merkel, prezydent Francji – Francois Hollande i premier Włoch – Matteo Renzi udali się w swoistą pielgrzymkę do grobu Spinello na wyspie Ventotene. Symboliczny był nawet środek transportu: użyto okrętu nazwanego na cześć karbonariusza i zagorzałego wroga Kościoła, który zjednoczył Włochy – Giuseppe Garibaldi.

Na owoce wspólnego gestu niemieckich chadeków, francuskich socjalistów i włoskich centrystów nie przyszło długo czekać. Zgodnie z typową logiką ideologów postępu, brexitową porażką wcześniejszego modelu jednoczenia Europy odczytano jako znak, że należy proces zacieśniania struktur i federalizacji Unii wzmocnić. Plan ten realizowano dwutorowo. Z jednej strony, tworząc instrumenty politycznego i finansowego nacisku na państwa członkowskie. Z drugiej zaś, przygotowując projekt najgłębszej centralizacji Unii Europejskiej i nadając mu pozory inicjatywy oddolnej, aby mógł zostać poparty przez najszerszą koalicję polityczną, na co dzień odgrywającą teatr sporów i różnic. Historyczna perspektywa uczy, że wycofanie się ze spraw kontynentalnych Wielkiej Brytanii prowadzi do przejścia przez Francję i Niemcy roli rozgrywających oraz otwiera drogę do strategicznego współdziałania Europy z Rosją, oddalając tę pierwszą od świata anglosaskiego.

Gdy pięć lat temu, z inicjatywy europościa Dobromira Sośnierza, przetłumaczyliśmy po raz pierwszy na język polski Manifest z Ventotene, imię Spinello nosił już budynek Parlamentu Europejskiego, a Grupa Spinello łączyła europejskich socjalistów, liberałów, chadeków i zielonych z dzisiejszym szefem polskiej dyplomacji – Radosławem Sikorskim, na czele. Nasze przeczucie, że rewolucyjna odezwa włoskiego komunisty sprzed osiemdziesięciu lat nabiera nowego życia, okazało się zasadne.

W latach 2021-2022 przeprowadzono pozorowane konsultacje europejskie pod zbiorczym hasłem „Konferencja o Przyszłości Europy”, budując tym samym fundamenty pod rzekomą demokratyczną legitymację postulatów najgłębszej reformy Unii Europejskiej. Końcowy raport konferencji podaliśmy szczegółowej analizie, publikując w 2022 r. raport o najbardziej niepokojących kierunkach reformy⁴. Już rok później Komitet Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, pod kierownictwem lidera Konferencji o Przyszłości Europy – Guy Verhofstadta, przedstawił projekt zmian, bez korekt przyjęty przed końcem 2023 roku przez Parlament Europejski i Radę UE.

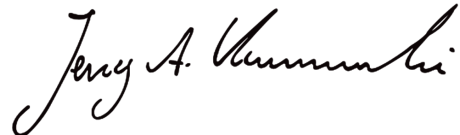
Zakrawa na narodową tradycję, że w każdym pokoleniu stajemy wobec konieczności walki o niepodległość. Nie po raz pierwszy przecież destabilizacja Polski, prowokowane swary i narastające konflikty służą elitom politycznym jako uzasadnienie narodowej zdrady, a oddanie się w obce panowanie jest przedstawiane jako droga ku upragnionemu dobrobytowi i bezpieczeństwu.

Jednak cesja suwerenności może napotkać skuteczny opór. Przed nami czas referendalnej próby, w której Polacy zostaną poproszeni o zgodę na oddanie niepodległości w zamian za obietnice przyszłych korzyści w „Imperium Europa”. Nasz raport oraz towarzyszące mu spotkania i debaty są ważnym krokiem na drodze formacji narodowych liderów opinii, którzy będą przekonywać rodaków, że utrata suwerenności powoduje konkretne straty – kulturowe, duchowe, materialne i cywilizacyjne – w życiu każdego Polaka. Naszym wspólnym zadaniem jest wzbudzać powszechną świadomość, że kolejny traktat rozbiorowy nie jest ani dziejową koniecznością, ani nie będzie – jak ujmował to

⁴ Ordoiuris.pl, *Komentarz do wybranych propozycji Konferencji o Przyszłości Europy*, red. A. Kubacka, W. Przebierała, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Raport_OI_CoFoE.pdf, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

w akcie abdykacji Stanisław August – „służyć utrzymaniu i umocnieniu spokojności oraz polepszeniu przyszłego losu wszystkich”.

W XXI w. nowy atak na suwerenność narodową musi zakończyć się klęską zdrajców Ojczyzny i zwycięstwem nowych elit, oddanych narodowi i Rzeczypospolitej.



Jerzy Kwaśniewski

Prezes Zarządu Instytutu Ordo Iuris

Wyjaśnienie podstawowych pojęć

Główne tezy

- W niektórych dziedzinach UE ma wyłączność na stanowienie prawa (np. w zakresie ceł czy wspólnej polityki handlowej), w pozostałych dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (np. środowisko, energia, rynek wewnętrzny).
- W zakresie kompetencji dzielonych UE może w każdej chwili przejąć dowolny ich zakres, bez konieczności dalszych zmian traktatowych. Nazywane jest to „efektem zajętego pola”.
- Zaproponowane przez Parlament Europejski w rezolucji z dnia 22 listopada 2023 r.¹ **poprawki przewidują znaczące poszerzenie kompetencji dzielonych UE.**
- W sprawach zasadniczych decyzje podejmowane są obecnie w drodze konsensusu (np. konkluzje Rady Europejskiej) albo jednomyślnie, np. w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityki obronnej czy prawa rodzinnego.
- Większość aktów prawnych UE jest jednak obecnie przyjmowana przez Parlament Europejski głosujący bezwzględną większością głosów oraz Radę UE głosującą kwalifikowaną większością głosów, która wymaga oddania głosów „za” przez 55% państw członkowskich (nie mniej niż 15) reprezentujących minimum 65% ludności Unii.
- Zaproponowane przez Parlament Europejski poprawki przewidują eliminację zasady jednomyślności i zastąpienie jej powyższą zasadą większościową – co oznacza, że decydować będzie większość, czasem wbrew żywotnym interesom znacznej części państw członkowskich.

Źródła prawa UE

Prawo Unii Europejskiej dzieli się na dwie kategorie:

1. prawo pierwotne – Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP). To akty prawne o najwyższej mocy prawnej w porządku prawnym UE. Zdaniem niektórych autorów do prawa pierwotnego zalicza się także wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich;
2. prawo wtórne (pochodne) – dyrektywy, rozporządzenia i decyzje. W praktyce to z prawa wtórnego wynika najwięcej praw i obowiązków obywateli UE oraz samych państw członkowskich.

¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)), P9_TA(2023)0427, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html, dostęp: 24 stycznia 2023 r., dalej: rezolucja Parlamentu Europejskiego, rezolucja PE. Poprawki będące przedmiotem rozważań w tym rozdziale i w kolejnych odnoszą się do niniejszej rezolucji.

Instytucje Unii Europejskiej

Do głównych instytucji Unii Europejskiej, odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki UE oraz tworzenie prawa UE, należą: Rada Europejska, Rada UE, Parlament Europejski i Komisja Europejska. Te trzy ostatnie instytucje tworzą tzw. **trójkąt decyzyjny** w zakresie stanowienia prawa UE.

Rada Europejska jest najwyższym organem UE odpowiedzialnym za wyznaczanie ogólnych kierunków polityki UE, złożonym z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich w randze szefów rządów (premierów, kanclerzy) lub szefów państw (prezydentów). Jej decyzje kierunkowe są wyrażane zazwyczaj w formie konkluzji, które choć są formalnie niewiążące, to w praktyce są uwzględniane przez Komisję, Radę UE i Parlament Europejski.

Rada UE jest organem odpowiedzialnym za wyznaczanie bardziej szczegółowych kierunków polityki UE oraz jej koordynację, a także współtworzącym prawo UE razem z Parlamentem Europejskim. Składa się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich w randze ministrów. Rada UE obraduje w różnych składach z udziałem ministrów właściwych dla danej grupy zagadnień, które w danym momencie są omawiane. Rada UE może zatem obradować jako Rada do Spraw Ogólnych, Rada do Spraw Zagranicznych, Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych, Rada do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Rada do Spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Rada do Spraw Konkurencyjności, Rada do Spraw Transportu, Telekomunikacji i Energii, Rada do Spraw Rolnictwa i Rybołówstwa, Rada do Spraw Środowiska, Rada do Spraw Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sport. Za przygotowywanie prac Rady UE odpowiada Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (COREPER).

Parlament Europejski jest organem odpowiedzialnym za współtworzenie prawa UE razem z Radą UE oraz sprawowanie kontroli nad działalnością instytucji UE, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Składa się aktualnie z 705 deputowanych wybieranych na 5-letnią kadencję w powszechnych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych wyborach. Liczba mandatów przypadająca na dane państwo jest uzależniona od liczby ludności. Największe delegacje deputowanych do PE mają Niemcy (96), Francja (79), Włochy (76), Hiszpania (59) oraz Polska (52).

Komisja Europejska jest organem odpowiedzialnym za koordynację działań instytucji unijnych, zarządzanie sprawami bieżącymi, sprawowanie nadzoru nad stosowaniem prawa UE przez państwa członkowskie (stąd określana jest mianem strażniczki traktatów), a także za przygotowywanie projektów aktów prawa pochodnego. Składa się z 28 członków, w tym 27 komisarzy (po jednym z każdego państwa członkowskiego) wybieranych przez Radę UE oraz przewodniczącego wybranego przez Radę Europejską za akceptacją Parlamentu Europejskiego.

Trybunał Sprawiedliwości UE jest organem sądowym Unii Europejskiej odpowiedzialnym za kontrolę zgodności prawa wtórnego z prawem pierwotnym, wyjaśnianie wątpliwości co do interpretacji prawa UE oraz ocenę wywiązywania się przez państwa ze zobowiązań traktatowych. W razie niewywiązywania się przez państwo ze zobowiązań traktatowych, na wniosek Komisji TSUE może nałożyć na nie kary finansowe. Trybunał składa się z 27 sędziów powoływanych za wspólnym porozumieniem rządów państw członkowskich na 6-letnią kadencję.

Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej

Wiele z poprawek traktatów omawianych w niniejszym opracowaniu poszerza kompetencje Unii Europejskiej. Aby jednak w pełni zrozumieć ich konsekwencje, należy wyjaśnić, czym w istocie są kompetencje Unii Europejskiej i na jakie dzielą się kategorie.

Kompetencje Unii Europejskiej dzielą się na: 1) wyłączne (art. 3 TFUE), 2) dzielone z państwami członkowskimi (art. 4 TFUE), 3) koordynacyjne w zakresie polityk gospodarczych i społecznych państw członkowskich (art. 5 TFUE), 4) „wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich” (art. 6 TFUE). Poprawki nie poszerzają kompetencji koordynacyjnych ani komplementarnych, dlatego też w niniejszym rozdziale skupimy się na kompetencjach wyłącznych i dzielonych.

Kompetencje wyłączne. Wyłączność kompetencji Unii oznacza, że tylko instytucje unijne (Komisja Europejska, Rada UE, Parlament Europejski) odpowiadają za daną dziedzinę polityki publicznej i tylko one mogą w tej dziedzinie stanowić prawo. Taki rodzaj kompetencji z jednej strony uprawnia Unię do samodzielnego działania w danej dziedzinie (aspekt pozytywny), a z drugiej strony zakazuje państwom członkowskim podejmowanie w tej dziedzinie jakichkolwiek autonomicznych działań (aspekt negatywny)². Od tej drugiej reguły istnieją jednak dwa wyjątki: państwa mogą tworzyć prawo w dziedzinie wyłącznej kompetencji UE z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE), czyli *de facto* realizować „wytyczne z Brukseli”.

W obecnym stanie prawnym kompetencje wyłączne UE dotyczą:

- a) unii celnej;
- b) ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;
- c) polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro;
- d) zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
- e) wspólnej polityki handlowej;
- f) zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.
- g) Poprawki przedłożone przez Parlament Europejski proponują rozszerzenie kompetencji wyłącznych o możliwość zawierania umów międzynarodowych „w kontekście światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu” (poprawka nr 69) – co jest pojęciem w istocie bardzo szerokim, bo na klimat wpływa wszystko.

² R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge 2012, s.164.

Kompetencje dzielone. W ramach kompetencji dzielonych prawo może stanowić Unia Europejska albo państwo członkowskie, ale tylko pod warunkiem, że UE wcześniej nie uregulowała określonego zagadnienia. Następuje więc „automatyczne wypchnięcie państwa członkowskiego (z pola), na którym Unia uczyniła użytek z przysługującej jej kompetencji” (tzw. **efekt zajętego pola**)³. W literaturze przedmiotu zwracano uwagę na nietypowość tego rozwiązania – przed przyjęciem traktatu lizbońskiego (2009), w dziedzinie objętą kompetencjami dzielonymi Unia i państwa członkowskie mogły stanowić prawo równoległe⁴.

Pojęcie kompetencji dzielonych odnosi się zatem do uprawnień prawodawczych w dziedzinach, w których Unia ma pierwszeństwo przed państwami członkowskimi. Państwa członkowskie mogą tworzyć prawo w dziedzinach należących do kompetencji dzielonych tylko wtedy, gdy Unia:

1. nie wystąpiła jeszcze z wnioskiem ustawodawczym,
2. zdecydowała, że tego nie zrobi;
3. zaprzestała wykonywać swoją kompetencję.

Ta ostatnia sytuacja ma miejsce wtedy, gdy właściwe instytucje Unii postanowią uchylić akt prawodawczy, regulujący dziedzinę objętą kompetencją dzieloną. Stosownie do art. 241 TFUE Rada UE może zażądać od Komisji przedłożenia wniosków mających na celu uchylenie danego aktu prawodawczego. Mimo że takie żądania nie mają charakteru wiążącego, Komisja zadeklarowała, że będzie traktować takie prośby ze szczególną uwagą⁵. W praktyce Unia Europejska niezwykle rzadko wycofuje się z regulacji dziedziny, w której ma kompetencje dzielone, ustępując miejsca państwom członkowskim. Można więc postawić ostrożną tezę, że prawdopodobnie w przypadku polityki dotyczącej ochrony granic zewnętrznych UE także będzie chętnie wychodzić z inicjatywą, uniemożliwiając państwom członkowskim przyjmowanie własnych regulacji w tym zakresie.

Z drugiej strony należy pamiętać, że dopóki jakiś aspekt polityki dotyczącej ochrony granic zewnętrznych pozostanie nieuregulowany przez prawo UE, dopóty państwa członkowskie zachowają swobodę stanowienia własnych regulacji w tym zakresie. Zgodnie z protokołem nr 25 do TFUE kompetencje dzielone UE należy interpretować ściśle w tym sensie, że „jeżeli Unia prowadzi działania regulacyjne w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”⁶.

W obecnym stanie prawnym kompetencje dzielone obejmują:

1. rynek wewnętrzny,
2. politykę społeczną w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE,
3. spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną,

3 P. Craig, *Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration*, „European Law Review”, Vol. 29, No. 3 (2004), s. 323 i 334.

4 R. Schütze, op. cit., s. 166.

5 J. Barcik [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcik, R. Grzeszczak, Warszawa 2022, s. 107.

6 Protokół nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych.

4. rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych,
5. środowisko,
6. ochronę konsumentów,
7. transport,
8. sieci transeuropejskie,
9. energię,
10. przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
11. wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE,
12. badania, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczną,
13. współpracę na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej.

W tych ostatnich dwóch przypadkach jednak efekt zajętego pola nie obowiązuje, tzn. wykonywanie tych kompetencji przez UE nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji (art. 4 ust. 3 i 4 TFUE).

Przedłożone przez Parlament Europejski poprawki przewidują poszerzenie kompetencji dzielonych UE o:

1. zdrowie publiczne, zwłaszcza ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, w szczególności transgraniczne zagrożenia dla zdrowia, w tym powszechny i pełny dostęp do zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych, oraz podejście „Jedno zdrowie” (poprawka nr 70),
2. infrastrukturę transgraniczną (poprawka nr 71),
3. politykę dotyczącą granic zewnętrznych (poprawka nr 72),
4. sprawy zagraniczne, bezpieczeństwo zewnętrzne i obronność (poprawka nr 73),
5. ochronę ludności (poprawka nr 74),
6. przemysł (poprawka nr 75),
7. edukację (poprawka nr 76).

Procedury legislacyjne Unii Europejskiej

Wyróżnia się dwie podstawowe procedury tworzenia prawa pochodnego UE: zwykłą procedurę ustawodawczą oraz specjalne procedury ustawodawcze.

Zwykła procedura ustawodawcza polega na wspólnym przyjmowaniu aktów prawa pochodnego przez Parlament Europejski i Radę UE na wniosek Komisji Europejskiej, która ma wyłączną kompetencję do przygotowywania projektów tych aktów. W wieloetapowej procedurze zarówno Parlament Europejski, jak i Rada UE, mogą zgłaszać poprawki do projektu przedstawionego przez Komisję. Ostateczna wersja aktu musi jednak zostać zaakceptowana zarówno przez Parlament, jak i przez Radę. Parlament Europejski podejmuje decyzję bezwzględną większością głosów, a Rada UE – kwalifikowaną większością głosów (zob. poniżej). Zdecydowana większość aktów prawa pochodnego jest przyjmowanych właśnie w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

Specjalna procedura ustawodawcza nie jest uregulowana spójnie i jednolicie. Wyróżnia się jej dwie podstawowe formy: procedurę konsultacji oraz procedurę zgody. W obu przypadkach Rada UE przyjmuje akt prawny samodzielnie, przy czym w ramach procedury konsultacji uprzednio zasięga niewiążącej opinii Parlamentu Europejskiego, a w ramach procedury zgody musi uzyskać uprzednią akceptację Parlamentu Europejskiego. Procedura konsultacji ma zastosowanie np. do przyjmowania przepisów dotyczących harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich (art. 113 TFUE). Z kolei procedura zgody ma zastosowanie np. do środków niezbędnych do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (art. 19 ust. 1 TFUE). Istnieją też przypadki, gdy to Parlament Europejski przyjmuje akt z udziałem Rady, tzn. po zasięgnięciu jej opinii lub zgody.

Sposoby podejmowania decyzji w prawie UE

W prawie UE występuje sześć podstawowych sposobów podejmowania decyzji:

1. **głosowanie zwykłą większością głosów** – więcej głosów „za” niż „przeciw”, bez wliczania głosów „wstrzymujących się”. W taki sposób podejmowane są zazwyczaj decyzje dotyczące kwestii proceduralnych (jak uchwalenie regulaminu obrad) w Radzie Europejskiej, Radzie UE czy Parlamencie Europejskim;
2. **głosowanie bezwzględną większością głosów** – więcej głosów „za” niż suma głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”. Popularnie, choć niezbyt precyzyjnie określane w formule „50%+1”, która jest prawdziwa jedynie w przypadku parzystej liczby głosujących. W taki sposób najczęściej podejmuje decyzje Parlament Europejski;
3. **głosowanie kwalifikowaną większością głosów** – główna metoda podejmowania decyzji w Radzie UE od 1.11.2014 r. opiera się na tzw. systemie podwójnej większości (lizbońskim); **system podwójnej większości zakłada**, że każde państwo członkowskie ma jeden głos, a przyjęcie określonej decyzji wymaga oddania głosów „za” przez co najmniej 55% państw członkowskich (jednak nie mniej niż 15) reprezentujących minimum 65% ludności Unii;

4. **głosowanie wzmocnioną większością głosów** – metoda przyjmowania aktów prawnych przez Radę UE w sytuacji, gdy nie działa ona na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa; wzmocnioną większością kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65 % ludności Unii;
5. **głosowanie jednomyślne** – metoda podejmowania decyzji w Radzie UE lub Radzie Europejskiej w sprawach o zasadniczym charakterze np. zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność wiek lub orientację seksualną (art. 19 ust. 1 TFUE), wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 24 ust. 1 TUE), wspólnej polityki obronnej (art. 42 ust. 4 TUE), prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE), harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich (art. 113 TFUE), środków wpływających znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii (art. 192 ust. 2 lit. c TFUE);
6. **w drodze konsensusu** – główna metoda podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej, polegająca na dążeniu do przyjęcia wspólnego stanowiska bez przeprowadzania głosowania. W tym trybie przyjmowane są konkluzje, czyli ogólne wytyczne polityki Unii, które choć formalnie nie mają mocy wiążącej, to w praktyce są uwzględniane przez Komisję, Parlament i Radę UE.

Tzw. **prawo weta** państwa członkowskiego odnosi się do dwóch ostatnich metod podejmowania decyzji. Sprzeciw jednego państwa powoduje zablokowanie decyzji, dla której wymagana jest jednomyślność lub konsensus.

Zaproponowane przez Parlament Europejski poprawki przewidują radykalne ograniczenie zasady jednomyślności głosowania, zastępując ją zasadą kwalifikowanej większości („za” co najmniej 55% państw członkowskich, nie mniej niż 15, jednocześnie reprezentujących minimum 65% ludności Unii). Oznacza to, że właściwa większość może zostać osiągnięta przez blok państw składający się z Niemiec, jednego większego partnera (Francja, Włochy, Hiszpania, Polska) oraz zostać uzupełniona grupą mniejszych państw. Weto pozostałych państw członkowskich nie będzie miało wtedy znaczenia.

Polityka klimatyczna

Główne tezy

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego przewiduje, że zasadą ogólną całej polityki UE będzie wymóg uwzględnienia „ochrony klimatu i różnorodności biologicznej” (poprawka nr 83). Jednocześnie projekt zakłada modyfikację celu Unii Europejskiej, jakim jest podejmowanie działań na rzecz trwałego rozwoju, poprzez włączenie do jego wskaźników „**ograniczenia globalnego ocieplenia i ochrony różnorodności biologicznej zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi**”.
- Poprawki te zakładają **wyposażenie Unii Europejskiej w wyłączną kompetencję w zakresie zawierania międzynarodowych porozumień „w sprawie zmiany klimatu”** (poprawka nr 69).
- Postanowieniom tym towarzyszy usunięcie obszaru „środowisko naturalne” z zakresu kompetencji dzielonych (poprawka 70), co prowadzi do przejścia przez Unię Europejską wyłącznej kompetencji nad zagadnieniami środowiska naturalnego. Taki zamiar wyraża preambuła rezolucji PE zakładająca „ustanowienie wyłącznych kompetencji Unii w zakresie środowiska i różnorodności biologicznej, a także w zakresie negocjacji w sprawie zmiany klimatu”.
- Preambuła rezolucji PE podkreśla, zgodnie z koncepcją głębokiej ekologii¹, konieczność wdrożenia jednolitej ochrony biosfery bez rozróżnienia i gradacji interesów świata zwierząt i ludzi.
- Zwieńczeniem istotnych zmian jest włączenie nowej kategorii przestępstw przeciwko środowisku (w tym przestępstw klimatycznych) do kategorii przestępstw unijnych oraz wyposażanie Europolu w dodatkowe kompetencje do ich ścigania.

¹ Autorem terminu jest norweski filozof Arne Naess, który pierwszy raz posłużył się nim w artykule *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement* w miesięczniku „Inquiry” w 1973 roku. Myśliciel czyni rozróżnienie na ekologię płytką (stawiającą sobie za cel walkę z zanieczyszczeniem powietrza i zużyciem zasobów naturalnych poprzez np. promocję recyklingu, aby w ten sposób zapewnić szczęśliwe życie mieszkańcom państw rozwiniętych) oraz ekologię głęboką, w świetle której problemem jest „technokratyczne” (sformułowanie, którym posługują się zwolennicy ekologii głębokiej) założenie, iż człowiek ma panować nad przyrodą oraz traktowanie człowieka jako bytu stojącego w hierarchii bytów ponad innymi organizmami (M. Hoły-Łuczaj, *Radykalny nonantropocentryzm. Martin Heidegger i ekologia głęboka*, Warszawa 2018, s. 25-26). Warto wskazać, że teoria ta określana jest mianem „panteistycznej religii współczesności” – zob. P. Kozioł, *Ekologia głęboka Arne Naessa – wizja panteistycznej religii współczesności*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo”, nr 4 (1998), s. 85-100.

- Proponowane zmiany pozbawiają państwa członkowskie nie tylko wprost wyrażonych kompetencji w zakresie polityki energetycznej czy przemysłu wydobywczego, ale prowadzi będą do odebrania kolejnych obszarów kompetencji krajowych w ramach zawieranych przez UE globalnych porozumień klimatycznych oraz zaostrzania tzw. polityki ochrony klimatu i polityki na rzecz ograniczenia globalnego wzrostu temperatury.
- W świetle dotychczasowej polityki energetycznej UE bezpośrednim skutkiem przyjęcia poprawek będzie uderzenie w konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa energetycznego.
- Omawianą poprawkę należy ocenić negatywnie. Jest zarówno niespójna z regulacjami traktatowymi, jak i (przede wszystkim) stanowi zagrożenie dla wartości konstytucyjnych.

Uwagi ogólne

W ramach pakietu przyjętego przez Parlament Europejski zagadnienia związane z ochroną środowiska i polityką klimatyczną objęte są najbardziej szczegółowymi poprawkami. Jednocześnie tzw. walka ze zmianami klimatycznymi zostaje podniesiona do rangi zasady traktatowej i jako taka ma kształtować politykę gospodarczą UE.

Poprawka nr 83 modyfikuje art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowiący ogólną zasadę określania polityki całej UE. Zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego „przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska, klimatu i różnorodności biologicznej”. Dodanie do treści tej zasady ogólnej wymogu uwzględnienia „ochrony klimatu i różnorodności biologicznej” jest istotnym *novum*, realnie wpływającym na przyszłe funkcjonowanie UE. To, czym są „wymogi klimatu”, pozwala nam bliżej określić zarówno preambuła, jak i poprawka nr 4.

Poprawka nr 4 zmienia kluczowe postanowienie art. 3 ust. 3 akapit 1 Traktatu o Unii Europejskiej, stanowiącego o powołaniu rynku wewnętrznego i podejmowaniu działań na rzecz trwałego rozwoju Europy. Dotychczas ów „trwały rozwój” definiowany był jako połączenie zróżnicowanych czynników: (i) zrównoważonego wzrostu gospodarczego, (ii) stabilności cen, (iii) społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz (iv) wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska przy (v) wsparciu postępu naukowo-technicznego. **Wejście w życie poprawki nr 4 do katalogu czynników definiujących „trwały rozwój” dodaje czynnik (vi), czyli „ograniczenie globalnego ocieplenia i ochronę różnorodności biologicznej zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi”.** W efekcie „trwałym rozwojem” stanowiącym cel UE, nie może być polityka, która nie prowadzi do ograniczenia globalnego ocieplenia. Nie istnieje jednak żadna metoda pozwalająca stwierdzić, na ile i czy w ogóle narzucone przez UE państwom narodowym drastyczne środki w zakresie tej polityki będą miały jakikolwiek wpływ na zmiany klimatu w krótszej lub dłuższej perspektywie czasowej. Negatywny wpływ klimatyczny staje się jednoznacznie przesłanką blokującą gospodarcze inicjatywy rozwojowe, wspólnotowe lub krajowe. Szczególne znaczenie zyskują również porozumienia międzynarodowe, które uczestniczą w definiowaniu podstawowego celu Unii Europejskiej.

Ma to tym większe znaczenie, że kolejna z poprawek (nr 69) **przekazuje Unii Europejskiej wyłączną kompetencję w zakresie zawierania porozumień międzynarodowych „w sprawie zmiany klimatu”**. Postanowieniu temu towarzyszy usunięcie obszaru „środowisko naturalne” z zakresu kompetencji dzielonych (poprawka 70). Łączna interpretacja poprawek nr 4, 69 i 70 prowadzi do wniosku, że Unia Europejska przejmuje wyłączną kompetencję nad zagadnieniem środowiska naturalnego, co – pomimo braku jednoznacznego rozstrzygnięcia w treści najwyraźniej brakującej poprawki (z pewnością stosowna korekta zostanie zgłoszona) – znajduje potwierdzenie w treści tytułu 13. preambuły rezolucji PE, który proponuje wprost „ustanowienie wyłącznych kompetencji Unii w zakresie środowiska i różnorodności biologicznej, a także w zakresie negocjacji w sprawie zmiany klimatu”.

Preambuła wskazuje zresztą najszerszą z możliwych interpretacji dodania „ograniczenia globalnego ocieplenia” do celów UE. W tytule 32 preambuły rezolucji PE proponuje się, aby „ograniczenie globalnego ocieplenia i ochrona różnorodności biologicznej zostały zaliczone do celów Unii (...) dodanie ochrony klimatu i różnorodności biologicznej do unijnych celów zrównoważonego rozwoju (...) uwzględnienie zrównoważoności w postanowieniach Traktatu dotyczących rybołówstwa”. Wzywa się przy tym UE do globalizacji tej radykalnej polityki, „do włączenia do traktatów międzynarodowych zobowiązań Unii do działania na rzecz ograniczenia globalnego wzrostu temperatury”. Sam tytuł preambuły podkreśla podejście zgodne z koncepcją „głębokiej ekologii”, według którego wzywa się UE do wdrożenia jednolitej ochrony biosfery bez rozróżnienia i gradacji interesów świata zwierząt i ludzi – „do objęcia ochroną naturalnych podstaw życia i naturalnych podstaw egzystencji zwierząt zgodnie z koncepcją „Jedno zdrowie” oraz do uwzględnienia ryzyka przekroczenia granic możliwości naszej planety” (także poprawki nr 70, 157).

Zwieńczeniem istotnych zmian jest postulat włączenia tzw. przestępstw przeciwko środowisku (w tym „przestępstw klimatycznych”) do kategorii przestępstw unijnych, czyli obowiązkowo ściganych we wszystkich państwach członkowskich, wyposażanie Europolu w dodatkowe kompetencje do ich ścigania oraz „zarządzania działalnością Prokuratury Europejskiej za pomocą zwykłej procedury ustawodawczej”. Oznacza to nie tylko wykluczenie prawa weta, ale prowadzi też do poddania wszystkich państw członkowskich dyktatowi prawa karnego we wrażliwych i niezdefiniowanych jednoznacznie zakresach regulacjom przyjmowanym przez zwykłą większość członków UE (tytuł 34. Preambuły, poprawka nr 106 z rezolucji PE).

Podniesienie rangi ochrony „klimatu” i „ograniczenia globalnego ocieplenia” do rangi podstawowych wytycznych przy „ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii” oraz w definiowaniu „trwałego rozwoju” jako celu UE, czyni z nowej kompetencji wyłącznej UE uniwersalny klucz, pozwalający w imię „ochrony klimatu” wpływać na kompetencje dzielone oraz kompetencje wyłączne państw członkowskich. W razie jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie UE uzyskuje wyłączną kompetencję do prowadzenia „światowych negocjacji” i zawierania traktatów „w sprawie zmiany klimatu”, które mogą stosownie zdefiniować zakres kompetencji wyłącznej.

Wymieniona poprawka numer 69 zakłada, że w art. 3 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dodane zostanie sformułowanie „w tym w kontekście światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu”, dzięki czemu przepis przyjmie brzmienie: „Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, w tym w kontekście światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do

umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.

W oczywisty sposób powyższa poprawka pozbawia państwa członkowskie wpływu na uzgadnianie stanowisk UE na szczyty klimatyczne COP. Stanowiska takie dotychczas ustalane były jednomyślnie przez Radę ds. Środowiska. Przyjmowanie stanowisk zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów w radzie stwarza ryzyko, że nie będzie woli do wypracowania zapisów odpowiadających w największym stopniu wszystkim państwom członkowskim. Mogą to być np. zobowiązania dotyczące tzw. celów klimatycznych (np. redukcji emisji, zwiększania udziału zainstalowanej mocy z określonych źródeł energii, wycofywania określonych technik, harmonogramów czasowych) i zobowiązania finansowe (np. partycypacji we wpłatach na określone fundusze). Realizacja tych zobowiązań może skutkować koniecznością przyjęcia określonych regulacji krajowych, które będą miały wpływ np. na kształtowanie krajowego miks energetycznego, a w konsekwencji – na ceny energii.

Pamiętać należy, że kwestie związane z ochroną klimatu mają fundamentalny wpływ na sektor energetyczny – transformacja energetyczno-klimatyczna zakłada z jednej strony rezygnację z wytwarzania energii elektrycznej z nie-ekologicznych źródeł (np. węgla brunatnego) oraz rozwój odnawialnych źródeł energii (energetyka wiatrowa, solarna, wodna, geotermalna oraz pochodząca z biomasy), z drugiej zaś „zazielenienie” gospodarki poprzez wprowadzanie rozwiązań (np. samochodów elektrycznych w miejsce spalinowych), które będą rzekomo korzystne dla klimatu, ale które wiążą się z koniecznością zwiększenia produkcji energii elektrycznej. Jednocześnie jednak przypomnieć należy, że – jakkolwiek ostateczny cel, jakim jest osiągnięcie zeroemisyjności w Unii Europejskiej został ustalony na 2050 r. – proces odchodzenia Polski od węgla reguluje Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.

Przypomnieć też należy, że transformacja energetyczno-klimatyczna jest procesem, który w realiach demokratycznych musi odbywać się w sposób sprawiedliwy (w szczególności warto w tym miejscu przywołać koncepcję *energy justice*²), a podejmowane działania muszą uwzględniać nie tylko ochronę środowiska i przeciwdziałania negatywnym skutkom oddziaływania człowieka na klimat, ale również interesy tych, których one dotyczą. Dotyczy to w szczególności grup, które są narażone np. na utratę pracy (najbardziej klasycznym przykładem są tu, oczywiście, górnicy) bądź ograniczenie ich praw do prowadzenia dotychczas legalnej działalności gospodarczej (dotyczy to w szczególności trendów zmierzających do ograniczania kolejnych branż rolnictwa). Co jednak szczególnie istotne, finalnie wiele negatywnych skutków wynikających z wprowadzanych „odgórnice” zmian może dotknąć całe społeczeństwo (np. wzrost cen energii elektrycznej, kosztów transportu i budownictwa czy wybranych produktów żywnościowych, a szerzej – ograniczenia praw i wolności obywatelskich).

Bezpieczeństwo energetyczne jako wartość konstytucyjna

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w kilku miejscach odnosi się do kwestii ochrony klimatu. Przykładowo już w art. 5 wskazuje, że RP „zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Konieczność ochrony środowiska może być uzasadnieniem ograniczeń w zakresie

2 M. Sokołowski, R. Heffron, *Defining and conceptualising energy policy failure: The when, where, why, and how*, „Energy Research & Social Science”, Vol. 11 (January 2016), s. 174-182.

korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3). Władze publiczne są zobligowane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4). Art. 74 zapewnia, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu pokoleniu i przyszłym (ust. 1), a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2).

Jednocześnie, jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej dotyczącej kopalni w Turowie (będącej oddziałem PGE Górnictwa i Energetyki Konwencjonalnej, dalej PGE GiEK), bezpieczeństwo energetyczne traktować należy jako wartość konstytucyjną, gdyż jest jedną z gwarancji niepodległości państwa oraz bezpieczeństwa obywateli. Sąd wskazał, że choć z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP wypływa obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne, to „nie ulega jednak wątpliwości, że również bezpieczeństwo energetyczne jest wartością konstytucyjną, ponieważ stanowi jedną z gwarancji niepodległości państwa oraz bezpieczeństwa obywateli z art. 5 Konstytucji RP (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt I NSK 105/18, LEX nr 2771346). Wyważenia tych dwóch wartości z punktu widzenia dopuszczalności wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji sąd pierwszej instancji w tej sprawie nie dokonał, pomimo, że miało to istotne znaczenie w kontekście zasady proporcjonalności, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”³.

Artykuł 5 Konstytucji wskazuje nie tylko na konieczność ochrony środowiska, ale również na konieczność zapewnienia polskim obywatelom bezpieczeństwa. Piotr Tuleja, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, wskazuje, że chodzi nie tylko o bezpieczeństwo militarne, gdyż pojęcie bezpieczeństwa „należy rozumieć szeroko, jako stan dający poczucie pewności i stabilności oraz ochrony. W zakres tego pojęcia wchodzi m.in. bezpieczeństwo, polityczne, militarne, socjalne, ekologiczne”⁴. Wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy. W przypadku Polski (jak słusznie wskazał w przytaczanym wyżej uzasadnieniu NSA) bezpieczeństwo energetyczne jest szczególnie istotne, gdyż np. Rosja używa surowców energetycznych jako broni po to, aby wpływać na państwa z nią sąsiadujące, a także na inne państwa Unii Europejskiej (między innymi na Republikę Federalną Niemiec, a za jej pośrednictwem na całą Europę).

Przypomnieć należy, że:

- a) Już w okresie zimnej wojny Kreml posługiwał się ruchami antyatomowymi, aby osłabiać potencjał gospodarczy państw zachodnich;
- b) Gazprom wielokrotnie uderzał w państwa Europy Środkowo-Wschodniej, poprzez stosowanie szantażu gazowego (polityka wobec Ukrainy i ryzyko odcięcia od dostaw gazu);
- c) budowa gazociągów Nord Stream I oraz Nord Stream II miała na celu ostatecznie uzależnić m. in. Polskę od dostaw rosyjskiego gazu;

3 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OZ 331/23.

4 P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 41.

- d) Baltic Pipe, będący przeciwwagą dla rosyjskiego zagrożenia, uznawany jest za jedną z kluczowych inwestycji dla bezpieczeństwa Polski;
- e) rosyjscy hakerzy regularnie dokonują ataków na zachodnią infrastrukturę energetyczną.

Nie ulega wątpliwości, że potencjał energetyczny ma też bezpośrednie przełożenie na pozostałe płaszczyzny bezpieczeństwa – przykładowo nie sposób dziś wyobrazić sobie sił zbrojnych oraz dobrze funkcjonującej krajowej branży zbrojeniowej bez stabilnych dostaw prądu. Oczywiście niezaprzeczalnym faktem jest to, że również odnawialne źródła energii staną się źródłem prądu dla sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej czy polskiej branży *defence* (zakładów należących zarówno do Polskiej Grupy Zbrojeniowej, jak i podmiotów należących do podmiotów z sektora nie-państwowego) – jest to jednak perspektywa przyszłości.

Pamiętać należy też o tym, że ceny energii (niekoniecznie elektrycznej) mogą negatywnie wpływać również na inne obszary gospodarki takie jak logistyka i transport czy rolnictwo. W szczególności warto przypomnieć tegoroczne zagrożenie dla polskiego bezpieczeństwa żywnościowego, gdy z powodu cen gazu największe zakłady chemiczne w Polsce (Anwil S.A. oraz Grupa Azoty S.A.) rozważały zaprzestania produkcji, bez której funkcjonowanie polskiego rolnictwa stanęłoby pod znakiem zapytania, to zaś mogłoby odbić się negatywnie na naszym bezpieczeństwie żywnościowym.

Wybrane zagrożenia

Nie ulega wątpliwości, że w poszczególnych państwach europejskich istnieją różne, często sprzeczne ze sobą, interesy związane z przyszłością energetyki. Najdobitniejszym tego przykładem jest niemiecka polityka energetyczna, która przez dekady zakładała ścisłą współpracę z Rosją, co stoi w sprzeczności z interesami polskimi. Niemiecka polityka antyatomowa uderza we francuski potencjał atomowy. Warto podkreślić, że obecność energii jądrowej w Taksonomii⁵ była przedmiotem debaty – jej nieobecność byłaby dużym problemem zarówno z polskiego punktu widzenia, jak i francuskiego.

Stworzenie jednej polityki europejskiej w zakresie „zmiany klimatu”, uwzględniającej interesy wszystkich państw członkowskich, jest *de facto* nieosiągalne, zaś Polska z uwagi na dotychczasową strukturę miksu energetycznego, dopiero „zazielenia” swoją gospodarkę. Przypomnieć należy, że powszechnie znany problem związany z funkcjonowaniem kopalni Turów i jej potencjalną przyszłością (bądź jej brakiem) nie jest konsekwencją polityki klimatycznej UE, lecz negatywnego wpływu Turowa na stronę czeską (i niemiecką) – a tylko ten jeden sąsiedzki zatarg pomiędzy Warszawą a Pragą postawił pod znakiem zapytania dalsze funkcjonowanie kompleksu, który odpowiada za dostarczanie ok. 6-8% krajowej produkcji energii elektrycznej. Gdyby przykładowo w wyniku ustaleń klimatycznych poczynionych przez Unię Europejską Polska w trybie natychmiastowym zmuszona była zrezygnować z wydobycia węgla brunatnego (a tym bardziej gdyby dotyczyło to również węgla kamiennego) i wytwarzania energii elektrycznej w polskich elektrowniach węglowych, to nasza gospodarka stanęłaby przed niewyobrażalnym problemem.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz. Urz. UE L 198/13.

Można też wyobrazić sobie sytuację, gdy Polsce zostałby narzucony konkretny model rozwoju odnawialnych źródeł energii, sprzeczny z obecnym przyjętym modelem. Przykładowo – wiele kontrowersji społecznych budzą regulacje dotyczące budowania w Polsce elektrowni wiatrowych. Z łatwością wyobrazić sobie można, że wskutek decyzji podjętych przez Unię Europejską w ramach negocjacji klimatycznych, w naszym kraju zaczyna być rozwijany ten model odnawialnych źródeł energii w sposób niezgodny z oczekiwaniami społecznymi, ale naród polski, będący suwerenem, utracił demokratyczny wpływ na ustawodawcę (przejawiający się choćby możliwością wybrania innej większości parlamentarnej niż ta, która przyjmuje ustawy sprzeczne ze społecznymi oczekiwaniami), gdyż polityka w tym zakresie przestała być kompetencją polskiego prawodawcy.

Polska gospodarka przechodzi transformację energetyczną, co reguluje Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. W jej ramach podjęto działania na rzecz dekarbonizacji, planowane jest stworzenie polskiej elektrowni jądrowej oraz farm wiatrowych na Bałtyku. Przypomnieć należy, że podejmowane są działania na rzecz wyłączenia kolejnych bloków energetycznych w elektrowni Bełchatów, a także to, że w Sejmie poprzedniej kadencji przyjęto ustawę tworzącą Narodową Agencję Bezpieczeństwa Energetycznego (przy czym ze względu na zasadę dyskontynuacji prac parlamentu procedowanie ustawy zakończono na tym etapie i nie weszła ona finalnie w życie). Ustawa zakładała wydzielenie aktywów węglowych z grup energetycznych, skupienie ich w jednym miejscu, tj. w PGE GiEK, na bazie której miała powstać NABE (co jednocześnie umożliwiłoby polskiemu spółkom energetycznym przyspieszenie inwestycji w nisko- oraz zeroemisyjne źródła energii). Rozwijana jest w Polsce energetyka wodorowa, a także biogazowa i biometanowa.

Gdyby Unia Europejska zyskała kompetencję do podejmowania samodzielnych, a jednocześnie wiążących Polskę decyzji w zakresie zawierania umów międzynarodowych, które wpływałyby na polską energetykę, polska gospodarka stanęłaby przed groźbą, iż może zostać zawarta umowa międzynarodowa, której ambitne plany klimatyczne byłyby nie do zaakceptowania przez stronę polską. Musiałoby to oznaczać bądź wyjście Polski z Unii Europejskiej⁶, bądź narażenie naszego kraju na gigantyczne straty finansowe wynikające z konieczności np. wyłączenia poszczególnych nieekologicznych zakładów, a tym samym nieodzowności kupowania energii od zagranicznych producentów.

Branża energetyczna (i związane z nią ściśle wydobywcza) nie jest jedyną w Polsce, która mogłaby odczuć negatywne efekty wprowadzonych zmian. Kolejną grupą są rolnicy. Przypomnieć należy, że regulacje klimatyczne mają istotne przełożenie na sytuację w rolnictwie. Polska jest jednym z rolniczych liderów w Unii Europejskiej, tymczasem w Brukseli od dawna pojawiają się inicjatywy, mające na celu daleko idące ograniczenie produkcji rolnej. Przykładowo Fit for 55 budziło liczne zastrzeżenia wśród europejskich rolników, co sygnalizowała np. Copa-Cogeca⁷ Proponowane zmiany oznaczałyby *de facto* brak możliwości obrony przez Rzeczpospolitą Polskę interesów polskich rolników. Podkreślić należy też, że ograniczenie polskiej produkcji rolnej skutkowałoby wzrostem cen żywności, który byłby odczuwalny dla wszystkich Polaków. Warto wskazać, że w Holandii sukcesy święci konserwatywna Partia Wolności, opozycyjna wobec środowisk politycznych popierających dalsze ograniczanie wolności produkcji rolnej w tym kraju. To właśnie w tym kraju związek rolników *Farmers Defence Force* organizował masowe protesty rolnicze. Również i w Polsce próba wprowadzenia zmian

6 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04.

7 Ppr.pl, *Copa-Cogeca: jedno uniwersalne rozwiązanie nie sprawdzi się w obszarach wiejskich, a zwłaszcza w kwestii transportu rolnego*, <https://www.ppr.pl/wiadomosci/copa-cogeca-jedno-universalne-rozwiazanie-nie-sprawdzi-sie-w-obszarach-wiejskich-a-zwlaszcza-w-kwestii-transportu-rolnego>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

ustawowych, znanych pod medialną nazwą „Piątka dla zwierząt”, spotkała się z silnym sprzeciwem środowisk rolniczych.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno istotne zagadnienie – choć proponowana zmiana dotyczy „światowych negocjacji”, to nie oznacza to bynajmniej, że podejmowane na drodze traktatowej zmiany miałyby wpływać na światową gospodarkę. Wyobrazić można sobie z łatwością sytuację, w której zawarty przez Unię Europejską traktat wpływa jedynie na część państw. Podobnie wyobrazić możemy sobie sytuację, w której UE zawiera traktat o charakterze regionalnym, dotyczącym np. wyłącznie kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Rodzi się też kolejne pytanie – o to, czy głosy poszczególnych grup społecznych będą mogły zostać w ramach europejskich procesów decyzyjnych skutecznie wysłuchane. Czy poszczególne grupy (np. rolnicy, górnicy etc.) z pojedynczego państwa (np. Polski) w Unii Europejskiej będą w stanie skutecznie domagać się uwzględnienia ich postulatów. Przeniesienie omawianej kompetencji na szczebel unijny może sprawić, że głos tych grup będzie o wiele słabiej słyszalny i tym samym podejmowane decyzje będą w niekorzystny sposób wpływać na ich sytuację ekonomiczną.

Transformacja energetyczno-klimatyczna jest wyzwaniem, przed którym stoi cała ludzkość – w tym również Polska. Unia Europejska, której Polska jest członkiem, podjęła „ambitny” (postępując się terminologią zwolenników transformacji energetycznej) plan, którego celem jest zeroemisyjność w 2050 r., i wszystkie państwa członkowskie, również Polska, rozpoczęły działania, by ten rezultat osiągnąć. Owa zielona zmiana musi jednak zostać przeprowadzona w sposób sprawiedliwy i z uwzględnieniem interesów poszczególnych grup społecznych, w sposób, który będzie zgodny z przepisami polskiego prawa i wolą narodu polskiego jako suwerena.

Podsumowanie

Omawianą poprawkę należy ocenić negatywnie. Budzi ona wątpliwości na gruncie zarówno spójności z regulacjami traktatowymi, jak i (przede wszystkim) stanowi zagrożenie dla wartości konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej. Bezpieczeństwo energetyczne i suwerenność w tym obszarze są kluczowymi warunkami dla zachowania suwerenności państwa. Zakładając, że Polska pozostanie członkiem Unii Europejskiej, będzie ona – w oparciu o unijne przepisy wiążące wszystkie państwa członkowskie – „zazieleniać” swoją gospodarkę, jednak powinna czynić to jako suwerenne państwo. Poprawka nr 69 w znaczący sposób tę suwerenność ograniczy.

Zdrowie

Główne tezy

- Wśród przyjętych przez Parlament Europejski poprawek do unijnych traktatów znalazły się zmiany oddające Unii Europejskiej kontrolę nad szerokim obszarem polityki zdrowotnej. Miałyby to także dotyczyć nieuznanej dotąd w normach traktatowych, niedookreślonej koncepcji „zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych”, co oznacza głównie aborcję i antykoncepcję, ale także drastyczne ingerencje chirurgiczne i hormonalne w ramach tzw. tranzycji czy edukację seksualną promującą rozwiązłość.
- Wraz z przyjęciem tej poprawki państwa członkowskie mogłyby zostać pozbawione suwerennej kontroli nad szeregiem elementów polityki zdrowotnej, w tym mogłyby zostać zmuszone do utrzymywania jednolitego koszyka świadczeń refundowanych, wyboru jednolitej formy organizacji usług medycznych czy też stworzenia wspólnej listy leków refundowanych.
- Jednocześnie zmiany proponowane w Karcie Praw Podstawowych jednoznacznie rozstrzygają, że Unia Europejska byłaby uprawniona do przejęcia od państw członkowskich kontroli nad regulacją dostępu do aborcji.
- Proponowane rozszerzenie kompetencji Unii na politykę zdrowotną państw członkowskich w przypadku ogłoszenia kolejnej epidemii skutkować może centralną polityką sanitarną, włączając w to decydowanie o ograniczaniu praw i wolności (w tym przez wprowadzanie lockdown'ów, ograniczeń w przemieszczaniu się i obowiązkowych szczepieniach) z pominięciem polskiego rządu i parlamentu.

Projektowane zmiany w traktatach

Wśród przyjętych w listopadzie przez Parlament Europejski 267 poprawek do unijnych traktatów znalazła się poprawka 70 dotycząca art. 4 ust. 2 lit. e Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Poprawka zakłada, że kompetencje dzielone UE obejmowałyby dodatkowo następującą dziedzinę: „zdrowie publiczne, zwłaszcza ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, w szczególności transgraniczne zagrożenia dla zdrowia, w tym powszechny i pełny dostęp do zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych, oraz podejście »Jedno zdrowie«”.

Ze zmianą tą powiązana jest poprawka 245 dotycząca art. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP), wdrażająca w obszar traktatowy nieuznawane wcześniej „prawo do autonomii cielesnej”. Pomimo ujęcia tego tematu w słowach o pozornie pozytywnej konotacji, prawdziwe jego znaczenie wyjaśniono w proponowanym dodatkowym ust. 2a do art. 3 Karty: „Każdy ma prawo do autonomii cielesnej, do swobodnego, świadomego, pełnego i powszechnego dostępu do zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych oraz do wszystkich związanych z tym usług opieki zdrowotnej bez dyskryminacji, w tym do dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji”. Istotą zmian proponowanych w KPP jest zatem wpisanie do niej „prawa do aborcji”, co wcześniej zgłaszała prezydent Francji Emmanuel Macron.

Utrata swobody decyzyjnej państw członkowskich

Wskazane poprawki zmierzają zatem wprost do przejęcia przez UE kompetencji w kolejnych istotnych obszarach życia społecznego, w których dotychczas państwa członkowskie zachowywały swobodę decyzyjną. Dotąd bowiem (zgodnie z art. 6 lit. a TFUE) dziedzina „ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego” stanowi kompetencję krajową, a rolą UE jest wyłącznie wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Zmiana charakteru kompetencji Unii w tym zakresie oznaczać będzie np. możliwość wydawania w Brukseli wiążących aktów prawnych, do których wykonania będą zobowiązane wszystkie kraje wspólnoty.

Spośród pakietu 267 poprawek omawiane przejęcie kompetencji w zakresie „zdrowia publicznego” może mieć najpoważniejsze znaczenie w uszczupleniu suwerenności państw członkowskich w zakresie wpływającym na codzienne życie milionów ludzi. Poprawka dotyczy bowiem prawa do kształtowania obszaru usług medycznych, organizacji opieki zdrowotnej, określania warunków dostępu do świadczeń i ich finansowania, jak również takich zagadnień jak polityka szczepień, zasady reagowania na zagrożenia nadzwyczajne (epidemie i pandemie). Poprawka obejmuje także zagadnienia bioetyczne, począwszy od aborcji, surogacji i eutanazji, po procedury tranzycji, klonowania i zasady wykorzystania komórek ludzkich i komórek pochodzenia ludzkiego.

W niniejszym rozdziale dalszej analizie zostaną poddane wybrane spośród tych zagadnień.

Zagadnienie zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych

Na wstępie warto zauważyć, że użyty w treści rezolucji i poprawki termin „prawa seksualne i reprodukcyjne” odwołuje się do kategorii niezdefiniowanej w żadnym z wiążących aktów prawa międzynarodowego, w tym najważniejszych: Karcie Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r., Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 4 listopada 1950 r., Międzynarodowych Paktach Praw z grudnia 1966 r. czy Karcie Praw Podstawowych UE z 7 grudnia 2000 r. W związku z tym kategoria ta jest obca systemowi praw człowieka. „Prawa seksualne i reprodukcyjne” stanowią od lat wyłączenie koncepcję ideologiczną oraz **zbiór postulatów politycznych współczesnego ruchu feministycznego i nurtów pokrewnych (LGBT, gender itd.)**. Są one często wzmiankowane w niewiążących aktach „soft law” (rezolucje Parlamentu Europejskiego i ONZ, opinie komitetów ONZ) na forach międzynarodowych organizacji jak ONZ czy właśnie Unia Europejska. W dyskursie międzynarodowym termin ten pojawił się najpierw na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, po czym został wprowadzony do języka aktów wewnętrznych Unii Europejskiej. Z całą pewnością konstrukcja „praw seksualnych i reprodukcyjnych” nie jest wyrazem wspólnych i objętych konsensusem wartości państw członkowskich, do których odwołują się unijne traktaty, np. art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, lecz stanowi element obcy, niemniej coraz mocniej obecny w doktrynie i postulatach politycznych części krajów z kręgu kultury europejskiej.

Wciąż jednak niektóre państwa takie jak Polska, Malta, Węgry formułują zastrzeżenia do pojęcia „zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne”, ilekroć przywołane zostaje ono w dokumentach organizacji międzynarodowych. Przykładami aktów „soft law” są podjęte niedawno: rezolucja Parlamentu Europejskiego z 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce¹ oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet². W rezolucjach tych zapisano m.in., że „dostęp do aborcji stanowi prawo człowieka, a jej opóźnianie i odmowa są formami przemocy uwarunkowanej płcią i mogą być równoznaczne z torturami lub okrutnym, nieludzkim i poniżającym traktowaniem”³ oraz że „prawa seksualne i reprodukcyjne są chronione jako prawa człowieka w międzynarodowym i europejskim prawie dotyczącym praw człowieka”⁴, a ich nieprzestrzeganie stanowi „naruszenie praw człowieka, w szczególności prawa do życia, integralności fizycznej i psychicznej (...) prywatności i wolności od traktowania w nieludzki i poniżający sposób”⁵. Trzeba mieć na uwadze, że wprowadzenie dokumenty te nie mają mocy wiążącej państwa członkowskie, jednak wyznaczają kierunek zmian legislacyjnych w UE, który znalazł wyraz w treści proponowanych przez Parlament Europejski poprawek traktatowych. W przypadku przyjęcia omawianych zmian w traktatach, silnie nacechowana ideologicznie treść niewiążących rezolucji realnie stanie się prawem obowiązującym w całej Unii.

Dla pełniejszego zrozumienia idei „praw seksualnych i reprodukcyjnych” oraz zagrożeń, jakie niesie ze sobą nadanie im charakteru normatywnego, przypomnieć trzeba leżące u ich podstaw teorie

- 1 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP)), Dz. Urz. UE C 425 z 2021 r., s. 147.
- 2 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet (2020/2215(INI)), Dz. Urz. UE C 81 z 2022 r., s. 43.
- 3 Zob. lit. F. motywów rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce.
- 4 Zob. lit. C. motywów rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet.
- 5 Zob. lit. F. motywów rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce.

radykalnego feminizmu. Dobrym zobrazowaniem dalekosiężnych implikacji nowej kategorii praw są poglądy Shulamith Firestone: „[p]odobnie jak Marks doszedł do wniosku, że wyzwolenie robotników wymaga rewolucji ekonomicznej, Firestone doszła do konkluzji, że wyzwolenie kobiet wymaga rewolucji biologicznej. Podobnie jak proletariatus, który musi przejąć środki produkcji, aby wyeliminować system klas ekonomicznych, kobiety muszą przejąć kontrolę nad środkami reprodukcji, aby wyeliminować system klas płciowych”⁶. Autorka otwarcie krytykowała macierzyństwo, postulując jego likwidację i zastąpienie sztuczną reprodukcją, a w dalszej perspektywie całkowitą eliminację biologicznej rodziny, mającej ustąpić miejsca „rodzinie intencjonalnej”, której członkowie wybieraliby siebie nawzajem ze względu na przyjaźń lub po prostu dla wygody⁷.

Aktualnie, prawo unijne nie reguluje kwestii dostępności aborcji w poszczególnych państwach członkowskich, pozostawiając to zagadnienie parlamentom krajowym. **Obowiązująca dotąd zasada suwerennego decydowania o prawnej dopuszczalności aborcji** przy pomocy interwencji chirurgicznych, mechanicznych, farmakologicznych czy środków poronnych, **na mocy proponowanych poprawek może być zastąpiona centralizacją polityki aborcyjnej na skalę całej UE** (poprawka 70 do art. 4 ust. 2 lit e TFUE w związku z poprawką 245 do art. 3 KPP). Przyjęcie procedowanych zmian w TFUE i KPP stworzy realne możliwości wpływania na poziom ochrony życia, politykę rodzinną, rozwiązania z obszaru bioetyki oraz politykę demograficzną poszczególnych krajów UE. Będzie mogło to nastąpić w drodze ogólnounijnego, mającego pierwszeństwo przed jakimikolwiek ustawami, rozporządzenia regulującego – w imię swobody przepływu towarów, usług oraz osób – sprzedaż tabletek aborcyjnych i środków antykoncepcyjnych w każdym kraju członkowskim. Równie prawdopodobne jest zobowiązanie Polski, na podstawie „standardów” wdrożonych w innych państwach UE, do udostępniania i pełnego finansowania z kieszeni podatników aborcji, w tym tzw. późnych aborcji (np. w III trymestrze). Brzmienie proponowanych przepisów art. 4 ust. 2 lit. e TFUE i art. 3 ust. 2a KPP nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń.

Przyjęcie omawianych poprawek, w tym poprawki do Karty Praw Podstawowych, będzie skutkowało zobowiązaniem wszystkich państw członkowskich do zapewnienia na ich terytorium bezpłatnego dostępu do wszelkich środków, służących realizacji omówionej wyżej koncepcji „wyzwolenia seksualnego” (w istocie ludobójstwa prenatalnego), nie tylko tych już poznanych, ale – wobec braku określonych ram dla pojęcia „zdrowie i prawa seksualne i reprodukcyjne” – także tych, które wraz z postępem ideologicznym wpisywane będą w to nieostre pojęcie. Do katalogu znanych już środków w postaci: metod chirurgicznych takich jak rozszerzanie szyjki macicy i wyłyżeczkowanie, odsysanie próżniowe lub ręczne, albo metod przy użyciu środków farmakologicznych: tabletki poronnej RU 486 czy zastrzyku z Metotreksatu, realnie mogłyby dołączyć kolejne, które w Brukseli uznane zostaną za potrzebne do realizacji niedookreślonych „praw seksualnych i reprodukcyjnych” (np. skrajnie okrutna tzw. aborcja przez częściowe urodzenie).

W tym kontekście przypomnieć trzeba, że zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi, **państwa członkowskie mogą decydować o tym, czy oraz w jakim zakresie dostęp do aborcji jest legalny**. Dotyczy to także obrotu środkami poronnymi i tabletkami antykoncepcyjnymi – zgodnie z art. 4

6 „In much the same way that Marx concluded workers' liberation requires an economic revolution, Firestone concluded women's liberation requires a biological revolution. Like the proletariat who must seize the means of production to eliminate the economic class system, women must seize control of the means of reproduction to eliminate the sexual class system” – R. Tong, *Feminist thoughts. A more comprehensive introduction*, Westview Press 2009, s. 75.

7 *Ibidem*, s. 55.

ust. 4 dyrektywy 2001/83⁸ akt ten „nie wpływa na stosowanie ustawodawstwa krajowego zabraniającego lub ograniczającego sprzedaż bądź stosowanie produktów leczniczych jako środków antykoncepcyjnych lub poronnych”. Projektowane zmiany traktatowe wolność w tej przestrzeni mają zastąpić przymusem.

Pozostając w tematyce ideologicznej koncepcji „praw seksualnych i reprodukcyjnych”, pamiętać należy, że już w 2021 r. organy Unii Europejskiej przyjęły w formie rozporządzenia ogólnounijny program zdrowotny na lata 2021 – 2027 pod nazwą „Program UE dla zdrowia”⁹. W akcie tym wyraźnie wskazano, że jednym z celów polityki zdrowotnej Unii Europejskiej jest przyczynianie się do osiągnięcia przez państwa członkowskie Celów Zrównoważonego Rozwoju ustalonych w Agendzie ONZ 2030¹⁰. W ramach Celu nr 3 znajduje się m.in. zapewnienie dostępu do tzw. świadczeń zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego¹¹. W tym nieostrym terminie, obok dostępu do aborcji czy środków antykoncepcyjnych, mieszczą się również takie elementy jak tranzycja czy permissywna, wulgarna edukacja seksualna dzieci i młodzieży, które ONZ i UE zgodnie promują jako wymagane elementy polityki zdrowotnej, mające przyczynić się do budowania powszechnego zdrowia i swoście rozumianego „dobrostanu” współczesnych społeczeństw. Przejęcie przez UE kompetencji decyzyjnych w ramach polityki zdrowotnej spowoduje, że przymusowe wdrażanie szkodliwej koncepcji „zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych” stanie się codziennością także w społeczeństwie polskim.

Niebezpieczne unijne podejście do problemów bioetycznych

Zaakceptowanie rozszerzenia kompetencji Unii na obszar bioetyki skutkować może obowiązkiem wdrożenia przyjętych na szczeblu unijnym jednolitych rozwiązań prawnych, obejmujących takie kwestie jak w szczególności eutanazja czy zasady wykorzystania substancji pochodzenia ludzkiego.

W imię wprowadzania „wspólnych wskaźników dotyczących systemów opieki zdrowotnej” oraz w wykorzystaniu nowej kompetencji w zakresie „zdrowia publicznego, zwłaszcza ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego” należy spodziewać się oddziaływania na instytucje UE lobbystów sprzyjających wdrożeniu w całej Unii refundowanej dostępności takich praktyk. W szczególności dotyczy to skracania życia nieuleczalnie chorych pacjentów czy wspomaganego samobójstwa, które to metody od lat stosowane są w niektórych państwach członkowskich, a w innych aktualnie poważnie rozważane. Uznanie ich za element unijnego „standardu opieki medycznej” prowadzić będzie do obowiązkowej ich dostępności we wszystkich krajach członkowskich.

Ponadto, w obszarze bioetyki poważne zastrzeżenia już teraz budzą proponowane rozwiązania unijne w ramach projektu rozporządzenia w sprawie norm jakości i bezpieczeństwa substancji pochodzenia ludzkiego przeznaczonych do zastosowania u ludzi („rozporządzenie SoHo”)¹². Projektowi przyjętemu przez Komisję Europejską zarzuca się wprowadzenie nieograniczonej możliwości badań

8 Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, Dz. Urz. UE L 311.

9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/522 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021–2027 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 282/2014, Dz. Urz. UE L 107, s. 1.

10 Ibidem, pkt 19 preambuły.

11 Zob. pkt 3.7. [w:] *Cel 3. Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt*, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r., https://www.un.org/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf, dostęp: 19 stycznia 2024 r.

12 Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm jakości i bezpieczeństwa substancji pochodzenia ludzkiego przeznaczonych do zastosowania u ludzi oraz uchylającego dyrektywy 2002/98/WE i 2004/23/WE (2022/0216(COD)).

na komórkach, tkankach czy krwi, bez uwzględnienia kwestii etycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu firmom farmaceutycznym daleko idących udogodnień w realizacji ich celów biznesowych. Co istotne, formą wspomnianej regulacji ma być ogólnounijne rozporządzenie, zastępujące dotychczas obowiązujące dyrektywy, czyli akty prawne wiążące wszystkie państwa członkowskie. Obawy związane z procedowaniem takich projektów na forum UE stanowią jedynie przedsmak ryzyka, które wiąże się z przyjęciem omawianych poprawek traktatowych w zakresie zdrowia publicznego.

Koniec suwerennej polityki zdrowotnej w sytuacji pandemii

Autorzy poprawek do traktatów postulują odebranie państwom członkowskim suwerenności w kształtowaniu własnej polityki zdrowotnej, także w obszarze działań podejmowanych w sytuacjach epidemii lub pandemii. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że sprostanie wyzwaniom, jakim są organizacja udzielania świadczeń zdrowotnych czy refundacja produktów leczniczych wymaga pozostawienia tego obszaru w obrębie krajowego procesu decyzyjnego. Stworzenie jednolitych dla wszystkich państw Unii warunków korzystania ze świadczeń zdrowotnych to zmiana niezwykle głęboka, która ponadto nie została poprzedzona niezbędnymi badaniami i szacowaniem skutków proponowanych zmian w postaci wpływu na jakość i dostępność usług opieki zdrowotnej z perspektywy potrzeb świadczeniobiorców.

Nieefektywność podejmowanych prób paneuropejskiego zarządzania kwestiami zdrowotnymi oraz wyższość rozproszonego poszukiwania rozwiązań ujawniły się wyraźnie w okresie pandemii Covid-19. Skutki tych działań widoczne są jeszcze dzisiaj, a perspektywa ich zażegnania nie wydaje się być rychła. Przykładem może być postępowanie sądowe, wszczęte przez koncern farmaceutyczny Pfizer przeciwko Polsce, dotyczące negocjowanej przez przewodniczącą Komisji Europejskiej umowy obejmującej zakup szczepionek, w którym Polska musi bronić się przed belgijskim sądem i w oparciu o prawo belgijskie, a nie polskie.

Przyjęte w reakcji na kryzys wywołany pandemią i polityką sanitarną nowe regulacje unijne, ze szczególnym uwzględnieniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i zwiększenia Odporności, powiązany z nim uwspólnotowiony dług UE czy wciąż wstrzymywane wypłaty w ramach Krajowych Planów Odbudowy, dowodzą nieskuteczności centralnego zarządzania w zakresie polityki zdrowotnej.

Skuteczność suwerenności w zakresie polityki zdrowotnej ilustruje historia z 2009 r., gdy minister zdrowia Ewa Kopacz sprzeciwiła się zakupowi przez polski rząd kosztownych i wątpliwych pod względem bezpieczeństwa dla zdrowia szczepionek przeciwko tzw. świńskiej grypie, której pandemię, podobnie jak w 2020 r., ogłosiła Światowa Organizacja Zdrowia¹³.

Wbrew doświadczeniom proponowane przejście przez UE kompetencji w zakresie polityki zdrowotnej zmierza w stronę postulowanego również przez WHO globalnego zarządzania polityką sanitarną.

13 O możliwych poważnych konsekwencjach zdrowotnych przyjęcia szczepionki przeciwko „świńskiej grypie” informowali np. badający jej skutki zdrowotne we francuskiej populacji naukowcy publikujący na łamach czasopisma „Brain”, udostępnionego przez serwis Oxford Academic - Y. Dauvilliers i in., *Increased risk of narcolepsy in children and adults after pandemic H1N1 vaccination in France*, <https://academic.oup.com/brain/article/136/8/2486/431857>, dostęp: 7 grudnia 2023 r.

Podsumowanie

Przyjęcie omawianych poprawek do traktatów skutkować może utratą suwerenności i swobody decyzyjnej zarówno w sprawach z zakresu bioetyki, jak i państwowej polityki zdrowotnej. W obszarach tych państwa członkowskie dotychczas podejmują suwerenne decyzje, co w praktyce oznacza możliwość realizowania własnego standardu opieki zdrowotnej w Polsce: w szczególności uwzględniającego aspekty zdrowia prokreacyjnego i pomijającego ideologiczną koncepcję „zdrowia i praw reprodukcyjnych i seksualnych”, jak również przyjmującego pozytywny model opieki paliatywnej w miejsce utylitarne odbierania życia ciężko chorym pacjentom.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują ponadto, jak bardzo nieefektywne mogą być próby odgórnego zarządzania kryzysami zdrowotnymi. Zasadne są przy tym przewidywania, iż w przypadku ogłoszenia kolejnej pandemii, po przyjęciu omawianych poprawek traktatowych, wszelkie działania byłyby sterowane centralnie, a inicjatywę w tym zakresie unijne regulacje, głęboko ingerujące w podstawowe wolności obywatelskie, przekazałyby centralnemu organowi odpowiadającemu za politykę sanitarną okresu zagrożenia. To jego decyzji – i poza kontrolą władz krajowych – powierzona mogłyby zostać inicjatywa ogłaszania lockdown’ów, zamykania szkół, kościołów, parków miejskich, lasów, ograniczanie swobody przemieszczania się itp. Ujęte w poprawkach do traktatów kwestie związane z organizacją i finansowaniem udzielania świadczeń zdrowotnych w kraju bezwzględnie powinny zostać w gestii państw członkowskich jako element krajowego procesu decyzyjnego.

Infrastruktura transgraniczna

Główne tezy

- Poprawka 71 ma na celu poszerzenie kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie w zakresie transportu o infrastrukturę transgraniczną.
- Dotyczyć to będzie wszelkiego rodzaju transportu: drogowego, kolejowego, morskiego, lotniczego oraz żeglugi śródlądowej.
- Przyjęcie poprawki może oznaczać, że państwa członkowskie zostaną pozbawione możliwości podejmowania suwerennych decyzji dotyczących m.in. dróg o znaczeniu międzynarodowym, kolejowych połączeń międzypaństwowych, międzynarodowych portów lotniczych czy portów morskich.
- W kontekście Polski poprawka dotykałaby suwerennych kompetencji w zakresie planowania i realizacji takich inwestycji jak: Centralny Port Komunikacyjny, rozwój portu gdańskiego, budowa i rozwój terminalu LNG (gazoportu) czy planowanie i budowa Via Carpatia.
- Zmiana ta może być także groźna w kontekście planów Unii Europejskiej mających na celu ograniczenie transportu drogowego i lotniczego wykorzystującego paliwa kopalne.

Infrastruktura transgraniczna w obecnych przepisach prawa UE

Poprawka 71 ma na celu modyfikację art. 4 ust. 2 lit. g Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Obecnie przepis ten stanowi, że transport należy do kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie. Tekst poprawki proponuje natomiast, aby kompetencja ta została określona jako „transport, w tym infrastruktura transgraniczna”.

Autorzy poprawek nie przedstawiają definicji „infrastruktury transgranicznej”. Wśród motywów rezolucji PE, na końcu motywu 15, autorzy wskazują jedynie, że Parlament Europejski „proponuje dalszy rozwój kompetencji dzielonych Unii w obszarach związanych z energetyką, sprawami zagranicznymi, bezpieczeństwem zewnętrznym i obronnością, polityką dotyczącą granic zewnętrznych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz infrastrukturą transgraniczną”.

W obecnym prawie Unii Europejskiej termin „infrastruktura transgraniczna” pojawia się najczęściej w kontekście kolejnictwa. Przykładowo dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona)¹ przewiduje (art. 9 ust. 5 pkt 2², art. 12 ust. 5³, art. 17 ust. 7⁴) pewne wymogi dotyczące bezpieczeństwa w odniesieniu do infrastruktury transgranicznej, której jednak nie definiuje. Z kolei w Zawiadomieniu Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2023/C 80/01)⁵, jakkolr. w nieco innym kontekście (energetyki) wskazano, że „Infrastruktura transgraniczna i projekty dotyczące wielu krajów są ważne dla osiągnięcia celów REPowerEU w perspektywie średnioterminowej i wspiera się ich realizację w ramach REPowerEU. Uważa się, że działania mają wymiar lub skutek transgraniczny lub dotyczący wielu krajów, jeżeli działania te przyczyniają się do zabezpieczenia dostaw energii w całej Unii lub zmniejszają zależność od paliw kopalnych bądź zapotrzebowanie na energię”.

Skutki przyjęcia poprawki

Zasadnicze pytanie, jakie rodzi się na kanwie tej dość lakonicznej poprawki, dotyczy tego, jaki jest skutek legislacyjny. *Prima facie* można odnieść wrażenie, że jej przyjęcie nie spowoduje faktycznego poszerzenia zakresu kompetencji Unii Europejskiej, gdyż odczytując literalnie treść proponowanego przepisu, należałoby uznać, że mówi on o infrastrukturze transgranicznej jako przedmiocie zawierającym się już w zakresie obecnej kompetencji dzielonej, tzn. transportu – przemawiałby za tym zwrot „w tym”. Z drugiej strony przyjęcie takiej wykładni oznaczałoby, że poprawka ta stanowi oczywiste *superfluum* ustawowe, nie niosące za sobą żadnej treści normatywnej. Mając jednak na uwadze racjonalność ustawodawcy, można się obawiać, że rzeczywistą intencją twórców tej poprawki jest poszerzenie kompetencji Unii Europejskiej w zakresie transportu, tak aby obejmowały one również infrastrukturę transgraniczną.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego nie przewiduje zmian w Tytule VII Części III Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 90-100) dotyczącym wspólnej polityki transportowej. Konsekwencje poprawki 79 należy więc odczytywać w świetle przepisów tego tytułu. Jeśli chodzi o zakres

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 138, s. 102, z późn. zm.

2 Systemy zarządzania bezpieczeństwem są stale rozwijane w celu koordynacji procedur awaryjnych zarządcy infrastruktury ze wszystkimi przedsiębiorstwami kolejowymi działającymi na danej infrastrukturze oraz ze służbami ratunkowymi, aby ułatwić szybkie działanie służb ratunkowych, oraz z innymi stronami, które mogłyby być zaangażowane w razie sytuacji awaryjnej. W przypadku infrastruktury transgranicznej współpraca między właściwymi zarządcami infrastruktury ułatwia niezbędną koordynację i gotowość właściwych służb ratunkowych po obydwu stronach granicy.

3 W przypadku infrastruktury transgranicznej właściwe krajowe organy ds. bezpieczeństwa współpracują w zakresie wydawania autoryzacji w zakresie bezpieczeństwa.

4 Krajowy organ ds. bezpieczeństwa nadzoruje, czy podsystemy „sterowanie – urządzenia przytorowe”, „energia” i „infrastruktura” są zgodne z zasadniczymi wymaganiami, i zapewnia taką zgodność. W przypadku infrastruktury transgranicznej będzie wykonywał działania nadzorcze we współpracy z innymi właściwymi krajowymi organami ds. bezpieczeństwa. Jeśli krajowy organ ds. bezpieczeństwa uzna, że zarządca infrastruktury nie spełnia już warunków koniecznych do autoryzacji w zakresie bezpieczeństwa, to ogranicza lub cofa autoryzację, podając przyczyny swojej decyzji.

5 Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU z dnia 3 marca 2023 r. (2023/C 80/01), Dz. Urz. UE C 80, s. 1.

wspólnej polityki, to – zgodnie z art. 100 ust. 1 Traktatu – co do zasady obejmuje on transport kolejowy, drogowy i żeglugę śródlądową. Ustęp drugi tego przepisu przewiduje jednak, że Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej mogą ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu morskiego i lotniczego. Takie przepisy zostały ustanowione – przykładowo są to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1805 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE⁶ czy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2405 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego (ReFuelEU Aviation)⁷.

Faktyczne konsekwencje poszerzenia kompetencji Unii będą polegały na tym, że zgodnie z art. 91 ust. 1 Traktatu Parlament Europejski i Rada UE stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, będą mogły ustanawiać wszelkie odpowiednie przepisy w tym zakresie. Zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi kompetencji dzielonych, w razie przyjęcia przez Unię Europejską takich przepisów państwa członkowskie nie będą mogły wykonywać kompetencji w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, wydaje się, że po przyjęciu poprawki Unia Europejska będzie mogła, po ustanowieniu odpowiednich przepisów przez Parlament Europejski i Radę, przyjąć w całości kwestię regulacji odnośnie takich obiektów jak:

- międzynarodowe linie kolejowe,
- drogi międzynarodowe,
- międzynarodowe porty lotnicze,
- porty morskie.

Jednocześnie należy uwzględnić fakt, że niezdefiniowany obecnie warunek transgraniczności może zostać zinterpretowany na tyle szeroko, że będzie on obejmował również obiekty fizycznie znajdujące się całkowicie na terenie jednego kraju, ale obsługujące transport łączący, bezpośrednio, pośrednio lub choćby potencjalnie, większą liczbę krajów.

Przyjęcie przez Unię Europejską kompetencji w tych zakresach może mieć bezpośredni wpływ na szereg inwestycji i projektów infrastrukturalnych już realizowanych przez Polskę. Przede wszystkim pod znakiem zapytania stanie możliwość tworzenia transeuropejskich korytarzy transportowych w drodze porozumień między poszczególnymi państwami.

Sztandarowym przykładem takiego realizowanego już korytarza jest Via Carpatia (w Polsce to przede wszystkim droga ekspresowa S19), łącząca Litwę, Polskę, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię i Grecję. W ramach wspólnych prac nad tą drogą zawarto szereg umów międzynarodowych

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1805 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE, Dz. Urz. UE L 234, s. 48.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2405 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego (ReFuelEU Aviation), Dz. Urz. UE L, s. 2405.

między poszczególnymi państwami takich jak: Deklaracja Łańcucka w sprawie rozszerzenia Trans-europejskiej Sieci Transportowej poprzez utworzenie najkrótszego szlaku drogowego, łączącego Litwę, Polskę, Słowację i Węgry, na osi Północ-Południe, z 27 października 2006 r., Deklaracja Łańcucka – II, podpisana w Warszawie 3 marca 2016 r. przez ministrów transportu Węgier, Republiki Litewskiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Rumunii, Republiki Słowackiej, Republiki Turcji i Ukrainy, dotycząca wzmocnienia współpracy w zakresie transportu w regionie Karpat oraz kontynuacji rozwoju Via Carpatia czy najnowsza Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o miejscu połączenia drogi ekspresowej S19 z drogą ekspresową R4 w okolicy miejscowości Barwinek i Wyśny Komárnik, podpisana w Barwinku 16 lipca 2018 r. (M.P. z 2019 r. poz. 182). W razie przejścia przez Unię Europejską kompetencji w tym zakresie tego typu projekty mogłyby być realizowane wyłącznie z inicjatywy Unii lub ewentualnie za jej zgodą⁸.

Wymownych wniosków dostarcza też sprawa innego korytarza, będącego właściwie przedłużeniem Via Carpatii, określanego jako Via Baltica, łączącego Polskę z krajami bałtyckimi. W związku z wątpliwościami dotyczącymi wpływu drogi na okolice Augustowa (powszechnie zapamiętanymi jako spór o Dolinę Rospudy) do Polski udała się misja obserwacyjna przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, która następnie opublikowała sprawozdanie ze swoich działań⁹. Stwierdzono w nim: „Unia Europejska nie dysponuje oczywiście władzą absolutną, aby narzucać swe poglądy państwom członkowskim w tej czy innej dziedzinie ani nie dąży do uzyskania takiej władzy. Unia sprawuje przyznaną jej władzę z poszanowaniem kompetencji państw członkowskich zgodnie z zasadą pomocniczości. [...] Innymi słowy, władze państw członkowskich mogą podjąć suwerenną decyzję o potrzebie stworzenia nowych dróg lub połączeń kolejowych służących rozwojowi transportu, ułatwieniu podróży i kontaktów handlowych lub też poprawie bezpieczeństwa w transporcie. Unia Europejska może zapewnić finansowanie wnioskowane z tzw. funduszy spójności, aby wesprzeć państwa członkowskie w realizacji tych przedsięwzięć. Jednak bez względu na udział finansowania wspólnotowego lub jego brak, tego rodzaju przedsięwzięcia muszą być realizowane przy pełnym poszanowaniu prawa UE i nie mogą zagrażać nienaruszalności terenów, które – na wniosek państwa członkowskiego – zostały wyodrębnione na mocy porozumienia między UE a odpowiednim państwem członkowskim w celu zapewnienia ochrony szczególnie podatnych na zniszczenie ekosystemów”.

Z powyższego fragmentu bodaj najdobitniej wynika, jakie byłyby potencjalne konsekwencje przyjęcia poprawki – mianowicie państwa członkowskie mogłyby zostać pozbawione możliwości podejmowania tego typu suwerennych decyzji. Doszłoby do odwrócenia relacji – zamiast swobody państw członkowskich w budowaniu własnej sieci dróg z wąskim zakresem ograniczeń wynikających z przede wszystkim norm środowiskowych („co nie jest zabronione, jest dozwolone”), państwa członkowskie miałyby władzę jedynie w wąskich ramach, nakreślonych przez Unię Europejską („tylko to, co jest wprost dozwolone, jest dozwolone”).

Podobne obawy można wyrazić w odniesieniu do portów lotniczych, zwłaszcza planowanego Centralnego Portu Komunikacyjnego. W wypadku przejścia przez Unię Europejską kompetencji

8 Należy przy tym mieć na uwadze, że w niedawnym raporcie Europejskiego Banku Centralnego dot. infrastruktury transgranicznej, wskazano, że fakt, że tego typu projekty są realizowane przez dwa lub większą liczbę państw, stanowi główną przeszkodę w ich realizacji, *implicite* sugerując, aby kwestia ta podlegała w większym stopniu decyzjom Unii Europejskiej, zob. Eib.org, *Cross-border infrastructure projects The European Investment Bank's role in cross-border infrastructure projects*, https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230107_cross_border_infrastructure_projects_en.pdf, dostęp: 8 grudnia 2023 r.

9 Sprawozdanie w sprawie misji informacyjnej w Polsce „Via Baltica” (Warszawa – Białystok – Augustów), 11-14 czerwca 2007 r., Komisja Petycji, Sprawozdawcy: Thijs Berman, David Hammerstein, Martin Callanan, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/dt/677/677664/677664pl.pdf, dostęp: 8 grudnia 2023 r.

w zakresie objętym poprawką decyzje zapewne również nie zapadałyby w Polsce, a przynajmniej wymagałyby zgody Unii. Te same obawy dotyczą portów morskich i innych kluczowych inwestycji infrastrukturalnych takich jak terminal LNG (gazoport) czy rozbudowa Portu Gdańsk konkurencyjnego w pewnych obszarach z portem towarowym w Hamburgu.

Nawet w odniesieniu do obszarów, które wydawałoby się, że dotyczą spraw czysto wewnętrznych i nietransgranicznych, można również wysunąć obawy, czy nie zostaną one objęte zakresem poprawki. Przykładowo – rodzi się pytanie, czy jeśli przywrócenie żeglugi śródlądowej w Polsce zostanie uznane za mogące potencjalnie wpływać na przepływy transportowe również w innych krajach, to budowa infrastruktury w tym zakresie nie zostanie uznana za podlegającą kompetencji Unii Europejskiej.

Musi to budzić szczególne obawy zwłaszcza w kontekście transportu drogowego i lotniczego. Z jednej strony bowiem Polska jest, jeśli chodzi o związaną z nimi infrastrukturę, wciąż zapóźniona na tle Europy Zachodniej, z drugiej zaś strony Unia Europejska pod pretekstem troski o klimat i środowisko podejmuje kroki mające na celu ograniczenie tych dwóch form transportu¹⁰. Utrata suwerenności w tych obszarach może spowodować, że zapóźnienia te nie zostaną nigdy nadrobione.

Zarazem nadzieja, że przyjęcie przez Unię dodatkowych kompetencji w tym zakresie może przyczynić się do likwidacji zapóźnień w polskiej infrastrukturze kolejowej też może okazać się płonna. Przykładowo, w przyjętym przez Komisję Europejską na początku tego roku projekcie 10 pilotażowych kolejowych połączeń transgranicznych wspieranych przez Unię Europejską nie znalazło się ani jedno połączenie obejmujące Polskę¹¹. Zdawanie się więc także w tym zakresie na dobrą wolę organów unijnych budzi daleko idące obawy.

Wszystkie powyższe problemy i wątpliwości wynikają z obiektywnych okoliczności, które zdają się umykać autorom poprawki lub są przez nich świadomie przemilczane, a mianowicie – kwestii różnic w sytuacji gospodarczej między poszczególnymi państwami członkowskimi i wynikającej z nich konkurencji między nimi.

W wypadku przeniesienia na Unię dalszych kompetencji w sprawach kluczowych dla wzrostu gospodarczego – a taką niewątpliwie jest infrastruktura transportowa – największy wpływ na podejmowanie decyzji będą miały największe państwa Unii, o najsilniejszej pozycji gospodarczej i politycznej, zarówno formalnej (siła głosu w Radzie UE i Parlamencie) jak i nieformalnej, czyli przede wszystkim Niemcy i Francja.

To z kolei prowadzi do wniosku, że państwa te z pewnością będą podejmowały działania, które unie możliwią przejęcie obecnych kanałów transportowych przez inne ośrodki. W sytuacji wolnej konkurencji, warunki oferowane przez państwa „nowej Unii”, takie jak choćby niższe koszty, mogłyby być

10 Przykładowo w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>, dostęp: 8 grudnia 2023 r., wskazano, że „[e]kologizacja mobilności musi stać się nową licencją na rozwój sektora transportu. Mobilność w Europie powinna opierać się na wydajnym i wzajemnie połączonym systemie transportu multimodalnego, zarówno pasażerskiego, jak i towarowego, wzmocnionym przez przystępną cenowo sieć kolei dużych prędkości, rozbudowaną infrastrukturę ładowania i tankowania dla pojazdów bezemisyjnych oraz dostawy paliw odnawialnych i niskoemisyjnych, a także czystsza i bardziej aktywną mobilność w bardziej zielonych miastach, która będzie przyczyniać się do dobrego zdrowia i dobrostanu ich mieszkańców”. W dalszej części tekstu, wskazano, że obecnie nie istnieją technologie bezemisyjnego transportu powietrznego, jak również, zapowiedziano kontynuację nakładania dodatkowych opłat na emisyjny transport drogowy.

11 [transport.ec.europa.eu, Connecting Europe by train: 10 EU pilot services to boost cross-border rail](https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/connecting-europe-train-10-eu-pilot-services-boost-cross-border-rail-2023-01-31_en), 31 stycznia 2023 r., https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/connecting-europe-train-10-eu-pilot-services-boost-cross-border-rail-2023-01-31_en, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

bardziej atrakcyjne dla podmiotów gospodarczych. Jeśli jednak o kwestiach związanych z infrastrukturą transportową będą decydowały odgórnie organy UE, to mniejsze państwa, o słabszej pozycji politycznej w organach Unii, będą pozbawione możliwości prowadzenia skutecznej polityki w tym zakresie. Może to się skończyć tym, że co pozostaną one zmuszone do korzystania z infrastruktury państw bogatszych, wobec czego być może nigdy nie nadrobią dystansu, jaki je od nich dzieli.

Podsumowanie

Poprawka 71 w zaproponowanej postaci nie powinna zostać przyjęta. Nie precyzuje ona w żaden sposób intencji wnioskodawców, nie sposób więc stwierdzić, czego naprawdę można się po niej spodziewać. Uczciwa dyskusja wymagałaby, aby przedstawione zostały przynajmniej propozycje szczegółowych zmian w Tytule VII Części III Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które doprecyzowałyby, co należy rozumieć jako infrastrukturę transgraniczną oraz w jakim zakresie Unia może stanowić prawo jej dotyczące. Przede wszystkim jednak infrastruktura jest na tyle istotnym atrybutem suwerennego państwa, że należałoby uznać, iż Unia Europejska mogłaby najwyżej – zgodnie z faktycznie realizowaną zasadą pomocniczości – wspierać państwa w jej budowie i utrzymaniu, na zasadach art. 6 Traktatu, a nie zastępować je odnośnie podejmowania decyzji w tym zakresie.

Granice

Główne tezy

- Najdalej idąca zmiana w zakresie polityki imigracyjnej zawarta jest w projektowanej poprawce nr 98, umożliwiającej Unii Europejskiej bezpośrednie ingerowanie w kompetencje państw członkowskich w zakresie ochrony granic zewnętrznych, w tym w uprawnienia i sposób wypełniania obowiązków przez krajowe służby graniczne i imigracyjne.
- Już w obecnym stanie prawnym Unia Europejska może regulować środki monitorowania granic w ramach kompetencji do „wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”. Dodanie do katalogu kompetencji dzielonych „polityki dotyczącej granic zewnętrznych” może wydawać się wtórne wobec obecnych postanowień traktatów.
- Mając jednak na względzie wieloletnią praktykę ustrojową instytucji unijnych, charakteryzującą się systematycznym dążeniem do poszerzania swoich uprawnień ponad to, co wynika z tekstu przepisów traktatowych, zwłaszcza uwzględniając naturę kompetencji dzielonych, która zakłada ich stopniowe przejmowanie przez UE, należy spodziewać się rozszerzającej interpretacji dodanej kompetencji w zakresie „polityki dotyczącej granic zewnętrznych”.
- W ramach „zabezpieczenia” granic zewnętrznych możliwe będzie ustalanie dozwolonych i rekomendowanych środków bezpieczeństwa na granicy, takich jak posterunki graniczne czy fizyczne bariery. Potencjalnie to od decyzji instytucji UE może zatem zależeć los muru na granicy polsko-białoruskiej.
- Proponowane poprawki zwiększają pole manewru Unii w zakresie prowadzenia wspólnej polityki imigracyjnej, umożliwiając regulowanie przyptywu imigrantów w zależności od zapotrzebowania pracodawców krajowych.

Wprowadzenie

W tym miejscu rozważymy poprawkę nr 72, która przewiduje poszerzenie kompetencji dzielonych Unii Europejskiej o „politykę dotyczącą granic zewnętrznych” (w nowej wersji art. 4 ust. 2 lit. j TFUE). W pierwszej kolejności należy podkreślić, że już w obecnym stanie prawnym Unia Europejska dysponuje dość szerokimi uprawnieniami prawodawczymi w zakresie ochrony granic zewnętrznych i innych aspektów dotyczących imigracji (art. 67 i art. 77 TFUE). Można więc powiedzieć, że ochrona granic zewnętrznych w istocie rzeczy już teraz należy do kompetencji współdzielonych przez UE i państwa członkowskie w ramach regulacji „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (aktualne brzmienie art. 4 ust. 2 lit. j TFUE), w której mieszczą się „polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji” (art. 77-80 TFUE). Nie oznacza to, że poprawka nr 72 – w razie jej wejścia w życie – nie wywoła żadnych skutków prawnych.

Kontekst systemowy poprawki nr 72

Poprawkę nr 72 należy odczytywać w kontekście całokształtu zmian proponowanych przez Parlament Europejski w zakresie regulacji imigracji. Analizowana poprawka wyznacza zasadę ogólną w zakresie podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie, natomiast dopiero szczegółowe postanowienia traktatów przyznają Unii określone uprawnienia prawodawcze.

Wszystkim poprawkom w tym zakresie przyświeca ogólna idea „wzmocnienia wspólnej polityki imigracyjnej Unii poprzez podjęcie odpowiednich i niezbędnych środków służących zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, a także uwzględnienie w polityce migracyjnej Unii stabilności gospodarczej i społecznej państw członkowskich, zdolności do zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą na jednolitym rynku, jak również skuteczne zarządzanie migracją z uwzględnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich”¹.

Szczególną uwagę należy zwrócić na poprawkę nr 98, która poszerza kompetencje Parlamentu Europejskiego i Rady o uprawnienie do przyjmowania „wszelkich środków niezbędnych i proporcjonalnych służących zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, jak również zapewnieniu skutecznych powrotów osób, które nie mają prawa pozostawać na terytorium Unii” (art. 77 ust. 2 lit. da TFUE). To zdecydowanie najdalej idąca zmiana w zakresie polityki imigracyjnej, umożliwiającą UE bezpośrednio ingerowanie w kompetencje państw członkowskich w zakresie ochrony granic zewnętrznych, w tym w uprawnienia i sposób wypełniania obowiązków przez krajowe służby graniczne i imigracyjne. Już w obecnym stanie prawnym UE może regulować „kontrolę, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne” (art. 77 ust. 2 lit. b TFUE), natomiast nowością będzie doprecyzowanie, że owa kontrola ma być „efektywna”, a także możliwość regulowania „monitorowania” oraz „zabezpieczania” granic. Formuła „monitorowania” i „zabezpieczania” granic jest dość ogólnikowa, przez co trudno przewidzieć, jakie środki prawodawcze Unia będzie mogła przyjmować w jej ramach. Z pewnością w ramach regulacji „monitorowania” granic zewnętrznych możliwe będzie ustanawianie mechanizmów sprawozdawczych i nałożenie na

1 Pkt 36 rezolucji PE.

państwa obowiązku informowania instytucji unijnych o sytuacji na granicy. Nie można też wykluczyć możliwości ustanowienia przez UE dodatkowych środków inwigilacji osób przekraczających granicę.

Warto jednak zwrócić uwagę, że już w obecnym stanie prawnym Unia może regulować środki monitorowania granic w ramach kompetencji do „wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi” (art. 77 ust. 1 lit. c TFUE)². Z tego punktu widzenia poprawka nr 98 przynajmniej w warstwie językowej jedynie nieznacznie poszerza uprawnienia prawodawcze UE w zakresie ochrony granic zewnętrznych. Mając jednak na względzie wieloletnią praktykę ustrojową instytucji unijnych (Komisji, Rady, Parlamentu i TSUE), charakteryzującą się systematycznym dążeniem do poszerzania swoich uprawnień ponad to, co wynika z tekstu przepisów traktatowych (doktryna *implied powers*, wykładnia z uwzględnieniem zasady *efet utile*), nie można wykluczyć, że także i nowa jednostka redakcyjna – lit. da w art. 77 ust. 2 TFUE – będzie interpretowana rozszerzająco. Także i sam art. 4 ust. 2 lit. j TFUE może być przedmiotem rozszerzającej wykładni.

Z kolei w ramach „zabezpieczenia” granic zewnętrznych możliwe będzie ustalanie dozwolonych i rekomendowanych środków bezpieczeństwa na granicy takich jak posterunki graniczne czy fizyczne bariery (jak chociażby słynny mur na granicy polsko-białoruskiej). Trzeba jednak podkreślić, że przepis proponowany w poprawce nr 98 nie będzie upoważniał do likwidacji krajowych służb granicznych i imigracyjnych i zastąpienia ich przez służby europejskie. Niemniej jednak pojęcie „zabezpieczenia” wydaje się zbyt szerokie.

Pozostałe poprawki odnoszące się do ochrony granic mają raczej znaczenie techniczno-redakcyjne, a mianowicie:

- poprawka nr 3: Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu **ze wspólną polityką dotyczącą granic zewnętrznych oraz** z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości (art. 3 ust. 2 TUE);
- poprawka nr 96: Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie **granic, azylu oraz imigracji (wcześniej: azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych)**, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Do celów niniejszego tytułu, bezpieczeństwa są traktowani jak obywatele państw trzecich (art. 67 ust. 2 TFUE);
- poprawka nr 101: Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną, **która uwzględnia stabilność gospodarczą i społeczną państw członkowskich i ma** na celu zapewnienie, na każdym etapie, **zdolności do zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą na jednolitym rynku, wspierającego sytuację gospodarczą państw członkowskich, a także** skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, **jak również** zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie (art. 79 ust. 1 TFUE).

2 D. Thym [w:] *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, ed. H-F. Blanke, S. Mangiameli, Vol. I, Cham 2021, s. 1453.

Zważywszy, że UE już obecnie ma dość znaczące kompetencje w zakresie prowadzenia wspólnej polityki imigracyjnej, zmiany proponowane w poprawkach nr 3 i 96 trudno uznać za istotne. Z kolei poprawka nr 101 jest istotna z dwóch powodów. Po pierwsze, doprecyzowuje kryteria prowadzenia wspólnej polityki imigracyjnej, zobowiązując Unię do uwzględniania sytuacji gospodarczej i społecznej państw członkowskich. Po drugie, wprowadza zupełnie nowe kryterium w postaci zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą, które odnosi się do problemu wielu krajów europejskich z deficytem pracowników spowodowanym pogłębiającym się kryzysem demograficznym. Ta ostatnia poprawka zwiększa więc pole manewru Unii w zakresie prowadzenia wspólnej polityki imigracyjnej, umożliwiając jej regulowanie przyptywu imigrantów w zależności od zapotrzebowania pracodawców krajowych na nowych pracowników, których nie mogą znaleźć wśród rodowitych obywateli UE.

Aktualny stan prawny w zakresie polityki dotyczącej granic zewnętrznych

De lege lata traktaty nie używają wprost określenia „polityki dotyczącej granic zewnętrznych”, ale w istocie regulują jej różne aspekty, używając określeń takich jak „wspólna polityka w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych”, „wspólna polityka w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony” czy regulacja „systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”. Jeszcze w dawnym Traktacie ustanawiającego Wspólnotę Europejską Unia Europejska dysponowała kompetencjami w zakresie polityki imigracyjnej, choć nie określano jej wtedy jeszcze jako „wspólnej”³. W tym kontekście poprawka nr 72 nie będzie miała charakteru rewolucyjnego, lecz doprecyzowując dotychczasowe kompetencje UE w tym zakresie.

Już teraz Unia Europejska ma uprawnienia do:

- „rozwijania wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich” (art. 67 ust. 2 TFUE);
- rozwijania polityki w zakresie „zapewnienia kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych” (art. 77 ust. 1 lit. b TFUE) i „stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi” (art. 77 ust. 1 lit. c TFUE);
- stanowienia prawa wtórnego (tj. dyrektyw, rozporządzeń i decyzji) w zakresie „kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne” (art. 77 ust. 2 lit. b TFUE) oraz „wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi” (art. 77 ust. 2 lit. d TFUE). Jak już wspomniano powyżej, poprawka nr 98 przewiduje uzupełnienie zakresu unijnych regulacji o „monitorowanie” i „zabezpieczanie” granic.

Z powyższego wynika, że Unia Europejska już teraz może w dość dużym zakresie wpływać na politykę imigracyjną państw, określając zasady kontrolowania przepływu osób na granicach zewnętrznych, środki bezpieczeństwa, procedury rozpatrywania wniosków azylowych itd. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, brak jest jednak podstaw prawnych dla utworzenia quasi-federalnych agencji unijnych, które mogłyby całkowicie przejąć obowiązki państw w zakresie rozpatrywania wniosków

³ Por. I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 31.

azylowych czy ochrony granic⁴. Stanowczo wyklucza się „utworzenie jakiegokolr. ponadnarodowego organu, który zostałaby wyposażony w kompetencje do ochrony granicy lub odmowy wjazdu”⁵.

Poprawka nr 72 raczej tego stanu rzeczy nie zmieni, bo – jak już wspomniano – jedynie precyzuje ogólny podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi, natomiast nie ustanawia jakichś nowych uprawnień szczegółowych. Proponowane przez Parlament Europejski poprawki w ogóle nie dotyczą art. 72 TFUE, który stanowi silną gwarancję suwerenności państw w tym zakresie, wykluczając „naruszanie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.

Pod tym względem większym powodem do niepokoju może być poprawka nr 98, która choć w warstwie językowej jedynie nieznacznie poszerza kompetencje prawodawcze UE, to użyte w niej ogólne sformułowania mogą być w praktyce szeroko interpretowane przez instytucje unijne, z wykorzystaniem wielokrotnie używanych już technik argumentacyjnych jak doktryna *implied powers*⁶, efekt *spill-over*⁷ czy zasada *effet utile*⁸.

Podsumowanie

Poprawka nr 72, przewidująca poszerzenie kompetencji dzielonych UE z regulacji „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (aktualne brzmienie art. 4 ust. 2 lit. j TFUE) na regulację „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz polityki dotyczącej granic zewnętrznych” nie stanowi zmiany rewolucyjnej. Nowa wersja art. 4 ust. 2 lit. j TFUE nie będzie mogła stanowić samoistnego źródła uprawnień prawodawczych UE, bo ów przepis ma jedynie charakter ramowy, natomiast szczegółowe uprawnienia prawodawcze mogą być wyprowadzane jedynie z takich przepisów jak art. 77 TFUE.

W tym kontekście pewne powody do niepokoju może stanowić powiązana z poprawką nr 72 poprawka nr 98, przyznająca Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE uprawnienia do regulacji „zabezpieczania” i „monitorowania” granic zewnętrznych. Skutki tej zmiany są trudne do przewidzenia z uwagi na ogólnikowość użytych określeń. Mając jednak na względzie dotychczasową praktykę ustrojową instytucji unijnych, jest prawdopodobne, że nowe przepisy będą interpretowane rozszerzająco, umożliwiając głębszą ingerencję w funkcjonowanie krajowych służb granicznych i imigracyjnych, a także w sposób ochrony granic zewnętrznych (np. w zakresie wykorzystywania fizycznych barier takich jak mur na granicy polsko-białoruskiej). Nawet jeśli jednak proponowane zmiany wejdą w życie, to nie będą one stanowiły podstawy do całkowitego zastąpienia krajowych służb agencjami unijnymi. Tak jak obecnie, tak i w proponowanym stanie prawnym nadal niedopuszczalne byłoby utworzenie unijnej instytucji, która całkowicie zastąpiłaby krajowe służby w ochronie granic.

4 Zob. D. Thym [w:] *Treaty on the Functioning...*

5 K. Strąk, uw. 77.5.3. do art. 77 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, red. D. Miąsik, N. Póttorak, A. Wróbel, LEX 2012. Por. S. Peers, N. Rogers, *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, Leiden-Boston 2006, s. 18.

6 Koncepcja rozszerzającej wykładni kompetencji, według której organom organizacji międzynarodowej przysługują nie tylko uprawnienia wyraźnie zapisane w traktacie, ale także uprawnienia wynikające z nich w sposób dorozumiany, stanowiące ich logiczny ciąg dalszy.

7 Koncepcja rozszerzającej wykładni kompetencji prawotwórczych organów UE, wedle której mogą one dotyczyć nie tylko materii wyraźnie wymienionych w traktacie, ale także «rozlewać się» na dziedziny pokrewne.

8 Zasada efektywności, zgodnie z którą prawo UE należy interpretować w sposób zapewniający mu maksymalną skuteczność.

Polityka zagraniczna

Główne tezy

- Sformułowane przez Parlament Europejski poprawki do traktatów UE wprowadziłyby fundamentalne zmiany w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB).
- Parlament Europejski proponuje, aby „sprawy zagraniczne” stały się obszarem kompetencji dzielonych (poprawka 73).
- Projektowane zmiany traktatowe zakładają również przyzwolenie UE na podejmowanie takich działań w zakresie WPZiB, które wprawdzie nie są wyraźnie przewidziane w traktatach, lecz stanowią przesłankę dla urzeczywistnienia celów traktatu lub oddziałują na urzeczywistnienie tych celów (poprawka 239).
- W konsekwencji akceptacji postulatów PE państwa członkowskie, w tym Rzeczpospolita Polska, straciłyby kompetencje do podejmowania działań w tych obszarach polityki zagranicznej, które stałyby się przedmiotem regulacji prawa Unii Europejskiej. Jednocześnie Unia Europejska zyskałaby kompetencje prawodawcze w tej materii. Decyzje w tej sprawie podejmowane byłyby większością kwalifikowaną, nawet wobec sprzeciwu znaczącej części państw członkowskich.
- Można zakładać scenariusz, w którym Unia Europejska decyduje się na ujednoczenie stosunków dyplomatycznych, handlowych, inwestycyjnych lub w zakresie praw człowieka z państwami trzecimi. Dopuszczalne byłoby wówczas związanie polityki zagranicznej państw członkowskich wobec państw trzecich instrukcjami organów UE. Taki obrót spraw doprowadzi *de iure* i *de facto* do pozbawienia Polski możliwości prowadzenia suwerennej polityki zagranicznej.
- Powyższe może z czasem prowadzić do zastąpienia misji dyplomatycznych państw członkowskich przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych pod kierownictwem Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który w myśl poprawek ma zostać przekształcony w Unijnego Sekretarza do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. To samo dotyczyć może misji konsularnych.

Polityka zagraniczna jako kompetencja Unii Europejskiej *de lege lata*

Postulat włączenia mechanizmów kształtowania polityki zagranicznej w ramy integracji europejskiej pojawił się już na samym początku tego procesu, w latach 50. poprzedniego stulecia¹. Kolejne próby podejmowane w tym obszarze kończyły się niepowodzeniami aż do 1986 r., kiedy w przyjętym wówczas (pod wyraźnym wpływem Altiero Spinello) Jednolitym Akcie Europejskim zawarto postanowienie, wedle którego realizowanie wspólnej polityki zagranicznej będzie jednym z zadań Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)². Istotne znaczenie miał również Traktat z Maastricht, podpisany w 1992 r., w którym po raz pierwszy państwa członkowskie zobowiązały się prawnie do prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy, CFSP, WPZiB*), uznając ją za jeden z trzech filarów Unii Europejskiej³.

Przełomem okazał się jednak dopiero Traktat Lizboński (2007), na którego mocy Unia Europejska została wzmocniona jako organizacja międzynarodowa oraz formalnie nadano jej osobowość prawną, co umożliwiło rozszerzenie zakresu jej działania w dziedzinie polityki zagranicznej. W związku z tym w omawianym obszarze wprowadzono wiele istotnych i daleko idących zmian, także w aspekcie instytucjonalnym: powołano m. in Europejską Służbę Działań Zewnętrznych – EEAS (*European External Action Service*), czyli rodzaj unijnej służby dyplomatycznej. To właśnie uregulowania Traktatu z Lizbony określają obecny kształt i sposób funkcjonowania WPZiB⁴.

Jednomyślność jako zasada kreowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa realizowana jest w oparciu o zasady wymienione w art. 3 ust. 5 TUE i art. 21 ust. 1 TUE, jak i cele, zawarte w art. 21 ust. 2 TUE. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż WPZiB jako jedyna z polityk unijnych została zamieszczona w TUE. O wyjątkowym charakterze WPZiB świadczy również art. 24 ust. 1 TUE, zgodnie z którym podlega ona szczególnym zasadom i procedurom.

Polityka zagraniczna to obszar kluczowy dla państw członkowskich Unii Europejskiej, silnie związany z atrybutem suwerenności, dlatego też decyzje podejmowane w tej sferze przez Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej muszą być co do zasady jednomyślne, na co wskazuje art. 24 TUE. Zgodnie z tym przepisem, WPZiB jest realizowana zarówno przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej: Wysoki Przedstawiciel), jak i państwa członkowskie w zgodzie z Traktatami.

Jeżeli chodzi o strukturę instytucjonalną WPZiB, to szczególną rolę w omawianym obszarze odgrywają Rada Europejska oraz Rada Unii Europejskiej. Na podstawie art. 26 ust. 1 TUE Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele oraz zarysowuje ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jej kompetencje obejmują również wybór Przewodniczącego RE,

1 M. Boniecka, *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie Lizbońskim*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, nr 5 (2015), s. 42-43.

2 M. Boniecka, op. cit., s. 43.

3 D. Byrska, K. Gawkowski, D. Liszkowska, *Unia europejska. Geneza. Funkcjonowanie. Wyzwania*, Warszawa 2017, s. 24-25.

4 M. Chruściel, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa [w:] Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej; stan i perspektywy*, red. M. Świątek, J.W. Tkaczyński, Kraków 2015, s. 207.

który m. in. reprezentuje Unię na zewnątrz i zwołuje posiedzenia RE, gdy sytuacja międzynarodowa wymaga określenia kierunków działania Unii⁵.

Natomiast Rada Unii Europejskiej, na podstawie art. 26 ust. 2 TUE, opracowuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz podejmuje decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Sama Rada Unii Europejskiej składa się z przedstawicieli państw członkowskich UE w randze ministrów spraw zagranicznych. Spotyka się ona regularnie w dwóch formatach, które – w zależności od tematyki – nazywają się: Rada do Spraw Zagranicznych (*Foreign Affairs Council*) oraz Rada do Spraw Ogólnych (*General Affairs Council*).

Warto przy tym zaznaczyć, iż jedną z najważniejszych reform instytucjonalnych Traktatu z Lizbony w zakresie WPZiB było ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁶. Zgodnie z art. 18 ust. 2 TUE odpowiada on za prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Do jego kompetencji należy także m. in. opracowywanie tej polityki, jej realizacja z upoważnieniem Rady (art. 18 ust. 2 TUE) oraz przewodniczenie Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 18 ust. 3 TUE). Ponadto spoczywa na nim obowiązek czuwania nad spójnością działań zewnętrznych Unii (art. 18 ust. 4 TUE). Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 27 ust. 2 TUE). Urząd Wysokiego Przedstawiciela można więc uznać za namiastkę Ministerstwa Spraw Zagranicznych Unii⁷.

Kolejną reformą, wprowadzoną na mocy Traktatu Lizbońskiego, było powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*European External Action Service, ESDZ*). Traktatową podstawą prawną dla utworzenia ESDZ jest przepis art. 27 ust. 4 TUE, zgodnie z którym zadaniem tej instytucji jest wspomaganie Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego mandatu. Jest to więc organ dyplomatyczny o charakterze pomocniczym, który podlega Wysokiemu Przedstawicielowi⁸.

Przewidywane skutki poprawek

Poprawki zgłoszone przez Parlament Europejski odnoszą się do kilku istotnych kwestii z obszaru kształtowania polityki zagranicznej.

Analizę prawną zaproponowanych zmian należy zacząć od przyjrzenia się samemu brzmieniu poprawki 73, co odnosi się zwłaszcza do zastosowanej tam terminologii. W przypadku Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) zastosowano rzeczownik w liczbie pojedynczej, w postaci słowa „polityka” (*policy*), a w przypadku poprawek zaproponowanych do art. 4 ust. 2 lit. k TFUE odmienny rzeczownik w liczbie mnogiej „sprawy” (*affairs*). Warto również pamiętać, iż w Unii Europejskiej od czasu Traktatu Lizbońskiego funkcjonuje wspomniany uprzednio Urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, odpowiadający za prowadzenie

5 M. Boniecka, op. cit. s. 48.

6 A. Staszczuk, *Rola Parlamentu Europejskiego w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE po zawarciu Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7 (2019), s. 254.

7 A. Staszczuk, op. cit., s. 254.

8 A. Nitszke, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych - nowa jakość dyplomacji unijnej?*, „Politeja”, nr 3 (2018), s. 262.

spraw z zakresu omawianej dziedziny, a w którego nazwie (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*) znajduje się słowo „sprawy” (*affairs*).

Warto zatem przyjrzeć się znaczeniu tych dwóch terminów: „polityka zagraniczna” (*foreign policy*) i „sprawy zagraniczne” (*foreign affairs*). „Polityka zagraniczna jako koncepcja praktyki XXI w. wiąże się na przykład z instytucjami takimi jak ministerstwa spraw zagranicznych i ambasady, a także ideami takimi jak interesy narodowe, racjonalna maksymalizacja użyteczności i biurokratyczna polityka”⁹. W słowniku *Cambridge*, „*foreign affairs*” definiowane są po prostu jako zagadnienia związane z innymi krajami¹⁰. Tak więc pojęcia „sprawy zagraniczne” (*foreign affairs*) oraz „polityka zagraniczna (*foreign policy*)” zdają się być w mniejszym lub większym stopniu synonimami, oznaczającymi praktycznie te same desygnaty.

W omawianych poprawkach PE padła także propozycja, aby Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa działał pod nową nazwą jako Unijny Sekretarz do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (*Union Secretary for Foreign Affairs and Security Policy*, poprawki 24, 40, 41, 45, 53, 193).

W kontekście poprawki nr 73 należy zwrócić uwagę, iż omawiana propozycja zakłada umiejscowienie komentowanego przepisu w art. 4 ust. 2 lit. k TFUE. Sam art. 4 ust. 2 TFUE reguluje materię kompetencji dzielonych pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. Stosownie do ustaleń poczynionych we wstępie raportu, państwa członkowskie tracą możliwość suwerennego regulowania obszaru odpowiadającego kompetencji dzielonej w momencie wejścia w życie przepisów UE w dotyczącym ich zakresie¹¹.

W konsekwencji przyjęcia poprawki 73 w omawianym kształcie państwa członkowskie, w tym Rzeczpospolita Polska, straciłyby kompetencje do podejmowania działań w tych obszarach polityki zagranicznej, które stałyby się przedmiotem regulacji prawa Unii Europejskiej. Jednocześnie Unia Europejska zyskałaby kompetencje prawodawcze w tej materii. Zaś decyzje w tej sprawie podejmowane byłyby zwykłą większością.

Kluczowe znaczenie ma fakt, iż propozycja Parlamentu Europejskiego zakłada również daleko idące zmiany w sposobie podejmowania decyzji w obszarze WPZiB. I tak, zgodnie z poprawką 45 do art. 24 ust. 1 TUE decyzje w omawianej sferze powinny być podejmowane przez RE oraz Radę UE większością kwalifikowaną (QMV) za zgodą Parlamentu Europejskiego, co jest niezwykle istotną zmianą, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, iż obecnie decyzje podejmowane są jednomyślnie.

Zatem także te propozycje należy ocenić negatywnie, ich przyjęcie w obecnym kształcie mogłoby bowiem doprowadzić do ukształtowania priorytetów WPZiB w sposób, który nie uwzględniałaby w wystarczającym stopniu najważniejszych interesów poszczególnych państw członkowskich, co odnosiłoby się również do Polski. Innymi słowy, Rzeczpospolita Polska straciłaby możliwość faktycznej i efektywnej ochrony swoich interesów narodowych w omawianym obszarze.

⁹ H. Leira, *The Emergence of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly”, Vol. 61, Issue 1 (2019), s. 1.

¹⁰ Dictionary Cambridge, hasło: *foreign affairs*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/foreign-affairs>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

¹¹ *System Prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, t. 1, Warszawa 2020, s. 399.

Należy też zwrócić uwagę na art. 352 TFUE. Istotą tego przepisu jest ustanowienie koniecznych upoważnień dla Unii do podejmowania takich działań, które wprawdzie nie są wyraźnie przewidziane w traktatach, lecz stanowią przesłankę dla urzeczywistnienia celów traktatu lub oddziałują na urzeczywistnienie tych celów¹². Jest to więc swoista furtka, która w określonych przypadkach umożliwia działanie UE w materiach, gdzie nie przyznano jej kompetencji. Poprawka 239 zawiera postulat usunięcia art. 352 ust. 4 TFUE, zgodnie z którym „niniejszy artykuł nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, a wszelkie akty przyjęte zgodnie z niniejszym artykułem przestrzegają granic określonych w artykule 40 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej”. Wyeliminowanie art. 352 ust. 4 z TFUE skutkowałoby możliwością stosowania omawianego przepisu w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Jest to istotna zmiana, musimy mieć bowiem na uwadze liczne krytyczne głosy względem art. 352 TFUE, któremu zarzucano brak precyzji, co przekłada się na jego nadużywanie przez organy Unii. „Podnosi się także zarzut, że komentowany przepis zaciera granicę podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie lub przesuwa ją na korzyść Unii ze szkodą dla państw członkowskich”¹³. Propozycja usunięcia art. 352 ust. 4 jest niejako logiczną konsekwencją przeniesienia materii „spraw zagranicznych” do obszaru kompetencji dzielonych.

W praktyce wobec przesunięcia „spraw zagranicznych” do obszaru kompetencji dzielonych oraz usunięcia wymogu jednomyślności w ustalaniu WPZiB, prawdopodobny staje się scenariusz, w którym Unia Europejska decyduje się na ujednoczenie stosunków dyplomatycznych, handlowych, inwestycyjnych lub w zakresie praw człowieka (obejmujących także „prawa reprodukcyjne i seksualne”) z państwami trzecimi. W sprawach tego rodzaju zastosowanie będzie miała, wykluczona dotąd, zasada kompetencji domniemanych (art. 352 TFUE). W efekcie, Rada Europejska i Rada UE większością kwalifikowaną za zgodą Parlamentu Europejskiego mogą przejąć kompetencje narodowe w zakresie spraw zagranicznych, także w takich obszarach jak prowadzenie placówek dyplomatycznych i konsularnych w państwach trzecich. Dla zobrazowania skali ograniczenia suwerenności: dopuszczalne stałoby się ustalenie listy „partnerów strategicznych”, wobec których wszystkie państwa członkowskie reprezentowane byłyby wyłącznie przez ambasadora Unii Europejskiej, w placówce pod unijną flagą, obsadzonej przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych pod kierownictwem Unijnego Sekretarza do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dawniej Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa).

Taki obrót spraw doprowadzi *de iure* i *de facto* do pozbawienia państw członkowskich, a zatem także Polski, możliwości prowadzenia suwerennej polityki zagranicznej, gdyż kompetencje w tym obszarze zostaną scedowane na Unię Europejską. Tak więc w przypadku przyjęcia poprawek do Traktatów zaproponowanych przez UE Polska straci możliwość walki o swoje narodowe interesy, o ile te będą sprzeczne z interesami dominującej frakcji państw członkowskich. Biorąc pod uwagę, że proponowana do podejmowania decyzji w ramach WPZiB większość kwalifikowana składa się z 55 proc. krajów (przy aktualnej liczbie 27 państw członkowskich jest to 15 państw) reprezentujących co najmniej 65 proc. ogółu ludności UE, można założyć, że skupiona wokół duetu Niemcy – Francja grupa państw będzie w stanie narzucić pozostałym krajom każde rozwiązanie – nawet najbardziej niekorzystne dla ich interesów narodowych – w dziedzinie polityki zagranicznej. Analizując krótką historię Unii

12 A. Wróbel, komentarz art. 352 [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, LEX 2012.

13 *Ibidem*.

Europejskiej, można znaleźć wiele przykładów, gdy główni gracze wykorzystując unijne mechanizmy, forsowali projekty biznesowe i polityczne, które stały w fundamentalnej sprzeczności z polską racją stanu, czego najlepszym (a właściwie najgorszym) przykładem jest niemiecko-rosyjskie partnerstwo przy budowie Nord Stream 2.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można uznać, iż przyjęcie poprawki znacznie poszerzyłoby kompetencje Unii Europejskiej w sprawach dotyczących polityki zagranicznej, co nastąpiłoby kosztem suwerenności państw członkowskich. Byłaby to zmiana rewolucyjna, całkowicie odmienna od aktualnego stanu prawnego, gdzie Unia Europejska posiada co prawda kompetencje do prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, ale państwom członkowskim zapewniono odpowiednie instrumenty ochrony własnych interesów. Najlepszą gwarancją ochrony tych interesów jest zasada, w myśl której decyzje podejmowane w omawianym obszarze wymagają jednomyślności, a państwom członkowskim przysługuje prawo weta.

Obronność

Główne tezy

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego już na wstępie zaznacza, iż powołuje się na komunistyczny manifest z Ventotene z 1941 r., którego twórcy założyli, że Unia „będzie to stabilne państwo federalne, dysponujące europejską armią w miejsce wojsk narodowych”.
- Zawarty w rezolucji Parlamentu Europejskiego projekt zmian traktatowych UE obejmuje przeniesienie do kompetencji dzielonych Unii obszaru „bezpieczeństwo zewnętrzne i obronność” (poprawka 75).
- Preambuła rezolucji Parlamentu Europejskiego wzywa „do ustanowienia Unii Obronnej obejmującej jednostki wojskowe i stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia, pod dowództwem operacyjnym Unii”, ponadto „proponuje, aby wspólne zamówienia i rozwój uzbrojenia były finansowane przez Unię ze specjalnego budżetu podlegającego współdecyzji i kontroli parlamentarnej”.
- Poprawka 52 zakłada, że powołana Unia Obronna obejmować będzie jednostki wojskowe pod bezpośrednim dowództwem UE. Zgodnie z tą samą poprawką Europejska Agencja Obrony miałyby uzyskać prawo do składania „zamówień na uzbrojenie w imieniu Unii i jej państw członkowskich”.
- Poprawka 53 zakłada, że „decyzje dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony są przyjmowane przez Radę stanowiącą większość kwalifikowaną”, a to oznacza odrzucenie dotychczasowej zasady jednomyślności.
- Poprawka 54 zakłada, że rozpoczęcie misji wojskowych następować będzie na podstawie decyzji podjętej większością kwalifikowaną.
- Powyższe zmiany oznaczają, że dowództwo nad polskimi siłami zbrojnymi będzie mogło zostać przejęte przez Unię, docelowo nawet całości. Pierwszym skutkiem przyjęcia poprawek będzie natomiast oddanie UE decyzji o uzbrojeniu oraz zamówieniach. Sprzeciw polskiego rządu wobec misji z wykorzystaniem sił zbrojnych nie będzie przeszkodą dla wykorzystania polskich żołnierzy przez struktury dowodzenia UE.

- Powołanie Unii Obronnej należy odczytywać jako wyzwanie rzucone struktutom NATO, a w dalszej perspektywie jako próbę całkowitej rezygnacji Europy ze współpracy militarnej z USA. Stanowiłoby to etap pośredni w realizacji niemieckiej koncepcji eurazjatyckiej z udziałem Federacji Rosyjskiej. Według współsprawozdawcy rezolucji PE, Helmuta Scholza (nie mylić z kanclerzem Olafem Scholzem), przekształcenie sił zbrojnych państw członkowskich UE w armię unijną powinno prowadzić do „uniezależniania się od NATO” w celu niepowielania sił zbrojnych oraz wydatków na nie.
- Realizacja koncepcji scentralizowanych i wspólnych zamówień uzbrojenia oraz scentralizowanego rozwoju uzbrojenia, w połączeniu z odrębnie omawianym zagadnieniem poszerzenia kompetencji UE na obszar przemysłu, prowadzi do zagrożenia suwerenności krajowej w zakresie własnego przemysłu zbrojeniowego oraz własnych decyzji w zakresie zbrojeń. Stanowi również zagrożenie dla interoperacyjności krajowych sił zbrojnych z pozaeuropejskimi sojusznikami NATO.

Obronność wciąż jeszcze pozostaje wyłączną odpowiedzialnością państw członkowskich Unii Europejskiej, ale koncepcje przeniesienia tej prerogatywy na grunt unijny ewoluowały przez dekady, aby w efekcie skończyć się próbą urzeczywistnienia tej zmiany wraz z proponowaną zmianą traktatów.

Długa droga do unijnej armii

Proponowane zmiany traktatowe w zakresie bezpieczeństwa są powrotem do koncepcji, które pojawiały się w procesie integracji europejskiej w ostatnich dziesięcioleciach. Efektem tego było powołanie szeregu w istocie fasadowych instytucji, które stanowiły jednak załączek pod realizację ogólnych założeń. Przykładem mogą być Grupy Bojowe Unii Europejskiej. Proponowane zmiany traktatowe, które zostały przegłosowane przez Parlament Europejski są największym jak dotąd krokiem w kierunku urzeczywistnienia idei wspólnej unijnej obronności i jednocześnie europejskiej armii.

Pomimo tego, że w traktacie lizbońskim zapisana jest wspólna polityka obrony Unii Europejskiej (art. 42 ust. 2 TUE), to w jego przepisach wskazano na nadrzędną rolę narodowych polityk obronnych. W ostatnich latach w wypowiedziach przywódców europejskich wracał wielokrotnie temat rozszerzenia kompetencji Unii w zakresie bezpieczeństwa. W 2018 r. wskazywali na to prezydent Francji i kanclerz Niemiec. Emmanuel Macron przedstawił koncepcję „prawdziwej europejskiej armii”, której utworzenie motywował zagrożeniem ze strony Rosji i jej agresywnej polityki¹. Angela Merkel stwierdziła, iż „powinniśmy pracować nad wizją, aby pewnego dnia stworzyć prawdziwą europejską armię”². Wzmacnianie unijnych kompetencji w dziedzinie wspólnej obronności podnoszone było zarówno w czasie, gdy Komisji Europejskiej przewodniczył Jean-Claude Juncker, jak i jego następczyni Ursula von der Leyen. Również Bogusław Liberadzki, z wtedy jeszcze istniejącego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, a jednocześnie wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego, stwierdził, że „za cztery lata powstanie europejska armia”, co ma poprzedzić utworzenie unijnego rynku

1 Rp.pl, *Emmanuel Macron: Na rzecz europejskiego Odrodzenia*, <https://www.rp.pl/swiat/art9431341-emmanuel-macron-na-rzecz-europejskiego-odrodzenia>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.

2 Rp.pl, *Merkel wzywa do utworzenia „prawdziwej europejskiej armii”. Aplauz i buczenie na sali*, <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/181119768-Merkel-wzywa-do-utworzenia-prawdziwej-europejskiej-armii-Aplauz-i-buczenie-na-sali.html>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.

zbrojeniowego³. Do koncepcji wspólnej armii wprost odwołuje się Komisja Europejska w swojej „białej księdze”, będącej propozycją reform Unii Europejskiej. Pojawia się tam zapis o powołaniu „Europejskiej Unii Obrony”⁴.

Ostatnie lata to stopniowe tworzenie kolejnych instytucji unijnych, które odpowiedzialne są w różnych zakresach za bezpieczeństwo. W czerwcu 2017 r. utworzono Europejski Fundusz Obrony, czym rozpoczęto współfinansowanie z budżetu Unii działań z zakresu obronności. W tym samym czasie powołano Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC). Kilka miesięcy później, bo w grudniu ustanowiono stałą współpracę strukturalną w dziedzinie obrony (PESCO), której podporządkowane są takie dziedziny jak wzajemna pomoc dla zespołów ds. bezpieczeństwa cybernetycznego i szybkiego reagowania, wspólna szkoła wywiadu Unii czy system nadzoru morskiego.

Po rosyjskiej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r. doszło do rozszerzania wspólnotowych działań w zakresie obronności. W ramach tzw. aktu o wspieraniu produkcji amunicji (ASAP) zatwierdzano finansowanie w celu wzmocnienia możliwości przemysłu w zakresie produkcji amunicji. We wrześniu 2023 w Parlamencie Europejskim przegłosowano akt na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia (EDIRPA).

Zmiany traktatowe jako realizacja założonych celów

Z punktu widzenia niniejszego raportu kluczowe są jednak proponowane zmiany traktatowe, które przegłosowano w listopadzie 2023 r. W preambule rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany traktatów znalazł się następujący *passus*: „Parlament Europejski wzywa do ustanowienia Unii Obrony obejmującej jednostki wojskowe i stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia, pod dowództwem operacyjnym Unii; proponuje, aby wspólne zamówienia i rozwój uzbrojenia były finansowane przez Unię ze specjalnego budżetu podlegającego współdecyzji i kontroli parlamentarnej oraz proponuje odpowiednie dostosowanie kompetencji Europejskiej Agencji Obrony; zaznacza, że zmiany te nie miałyby wpływu na klauzule dotyczące krajowych tradycji neutralności ani na członkostwo w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)”⁵.

Rezolucja PE już na wstępie powołuje się na manifest z Ventotene, którego twórcy założyli, że Unia „będzie to stabilne państwo federalne, dysponujące europejską armią w miejsce wojsk narodowych”⁶. Wśród licznych proponowanych zmian w traktatach wskazać należy kilka najważniejszych z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności.

Poprawka nr 50 to wykreślenie z Traktatu o Unii Europejskiej ust. 4 z art. 31, co wyłącza suwerenność państw w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw wojskowych i polityczno-obronnych.

3 Rp.pl, Bogusław Liberadzki – za 4 lata powstanie europejska armia, <https://www.rp.pl/RZECZoPOLITYCE/190409989-Boguslaw-Liberadzki---Za-4-lata-powstanie-europejska-armia.html>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.

4 Komisja Europejska, *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2012 r.*, https://commission.europa.eu/system/files/2017-06/biala_ksiega_w_sprawie_przyszlosci_europy_pl.pdf, dostęp: 5 grudnia 2023 r., s. 24.

5 SPRAWOZDANIE w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów, 7.11.2023 – (2022/2051(INL)).

6 Ibidem.

W art. 42 zaproponowano wprowadzenie postanowienia: „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, w tym zamówienia na uzbrojenie i jego rozwój, jest finansowana przez Unię ze specjalnego budżetu, w odniesieniu do którego Parlament Europejski jest współprawodawcą i nad którym sprawuje kontrolę” z jednoczesnym zastąpieniem podejmowania decyzji o wspólnej polityce obronnej Unii jednomyślnie większością kwalifikowaną⁷. W tym samym artykule zaproponowano wprowadzenie przepisu o ustanowieniu Unii Obrony posiadającej „zdolności cywilne i wojskowe w celu realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ta Unia Obrony obejmuje jednostki wojskowe, w tym stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia, pod dowództwem operacyjnym Unii. Państwa członkowskie mogą dostarczać dodatkowe zdolności”⁸.

Szczególną uwagę zwrócić również należy na stanowisko współsprawozdawcy Helmuta Scholza w sprawie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Podkreśla on odpowiedzialność Unii za „przyczynienie się do międzynarodowego pokoju”, „wspieranie aktywnego zaangażowania na rzecz rozbrajania”. Jednocześnie zaznacza, iż przekształcanie sił zbrojnych państw członkowskich Unii w armię unijną powinno odbywać się zgodnie z zasadą, iż będą to „siły niemające na celu agresji”, a zmianom traktatowym powinny towarzyszyć działania w celu „niezależniania się od NATO”, aby nie powielić sił zbrojnych oraz wydatków na nie.

Kierunek – polska bezradność

Przeniesienie kompetencji dotyczących obronności i bezpieczeństwa na grunt wspólnej polityki unijnej w praktyce oznaczać będzie pozbawienie państw narodowych ich własnych zdolności obronnych i całkowitą zależność od decyzji podejmowanych w Brukseli. Z punktu widzenia poszczególnych państw członkowskich UE, a szczególnie państw wschodniej flanki Unii, rysująca się perspektywa powołania Unii Obronnej, do której zmierza UE, stanowi zagrożenie dla funkcjonowania NATO.

Po pierwsze, poprzez deklarowane (jak wskazano wcześniej) dążenie do niezależnienia się od NATO. Po drugie, poprzez wzmocnienie roli Niemiec jako kluczowego członka Sojuszu Północnoatlantyckiego w Europie. Po trzecie, poprzez utrudnienie rozwoju Trójmorza jako koncepcji współpracy wojskowej w ramach NATO, lecz w pewnym stopniu niezależności od zachodnioeuropejskich członków sojuszu. Te państwa, które jednocześnie są członkami Unii i Sojuszu mogą stać się niepełnym członkiem NATO ze względu na przejęcia kompetencji decyzyjnych w obszarze obrony i zbrojeń przez UE.

Unia Europejska nie ma tradycji i doświadczeń sojuszu wojskowego. Wszelkie dotychczasowe próby tworzenia wspólnotowych ram dotyczących zagadnień bezpieczeństwa rozbijały się o bariery biurokratyczne lub o brak spójnej wizji. Unia nie posiada odpowiednich struktur, doświadczeń, a nawet procedur, które mogłyby być fundamentem budowy wojskowego sojuszu obronnego. Konstatacja ta okazuje się tym istotniejsza, jeśli weźmie się pod uwagę obecną agresywną politykę Federacji Rosyjskiej, która nie tylko kreuje zagrożenie dla państw Europy Wschodniej i Środkowowschodniej, ale też dąży do wywrócenia europejskiego porządku bezpieczeństwa. Celem oddziaływania Federacji

7 Ibidem.

8 Ibidem.

Rosyjskiej mogą stać się państwa, które miałyby być częścią planowanego unijnego sojuszu wojskowego. Dotyczy to m. in. Polski.

Jak wyżej zacytowano, jednym z przyjętych założeń jest zastąpienie na gruncie europejskim struktur NATO nowym unijnym sojuszem wojskowym, co określono jako „uniezależnienie się od NATO”. W istocie hasło to oznacza uniezależnienie zdolności i możliwości obronnych od USA i rezygnacja z amerykańskiego „parasola” ochronnego, także nuklearnego. Ograniczanie związków państw Unii Europejskiej ze strukturami sojuszu doprowadzić może nawet do jego upadku, a z punktu widzenia Polski członkostwo w NATO jest podstawowym gwarantem bezpieczeństwa.

Oddanie pełnej kontroli nad tak podstawowymi kwestiami dla samostanowienia narodu, ale też jego przetrwania, jak obronność strukturom pozapaństwowym doprowadzi do całkowitego uzależnienia się od decyzji podejmowanych poza granicami państwa.

Dobrze znana opieszałość struktur unijnych – widoczna zwłaszcza w jej działaniach na rzecz wsparcia Ukrainy, które były jedynie tłem dla działań państw narodowych – sprawi, że rzeczywiste bezpieczeństwo państw członkowskich nowego sojuszu się zmniejszy, a nie wzrośnie. Doprowadzi to do paraliżu możliwości obronnych konkretnych państw, które w razie wrogiej aktywności będą musiały oczekiwać na podjęcie decyzji przez urzędników znajdujących się setki kilometrów od miejsca agresji. Praktyka ostatnich miesięcy dobitnie pokazuje, że cyniczna postawa Berlina i niektórych innych stolic państw zachodniej Unii każe nam się zastanowić, czy w sytuacji rzeczywistej agresji Federacji Rosyjskiej na Polskę lub państwa bałtyckie nowy sojusz podejmie odpowiednie działania na tyle szybko, by przeciwstawić się jej i ją zatrzymać.

Nie bez znaczenia jest również rzeczywisty stan sił zbrojnych poszczególnych państw Unii Europejskiej, które po zakończeniu zimnej wojny rozbroiły się i poważnie osłabiły swój potencjał militarny. Dobitym potwierdzeniem braku stosownego potencjału jest sytuacja związana z niemiecką brygadą, która miałaby stacjonować na Litwie i stanowić czynnik odstrasżający ewentualne agresywne zamiary Rosji. W roku 2023 ogłoszono, że do 2025 zostanie mianowany jej dowódca, a brygada powinna być w pełni operacyjna najpóźniej do 2028 r. Dopiero po pięciu latach od ogłoszenia inicjatywy Niemcy będą w stanie przetrzymać na Litwę jednostkę w sile 4800 żołnierzy i 200 cywilów⁹. W podobnym czasie rosyjski prezydent swoim dekretem zwiększył liczbę żołnierzy w rosyjskiej armii o 170 tysięcy do łącznej liczby 1 320 000 żołnierzy¹⁰. Przytłaczająca większość państw członkowskich UE nie posiada sił zbrojnych, mających faktyczne znaczenie.

Praktycznym efektem realizacji centralizacyjnych założeń w kontekście obronności i bezpieczeństwa byłoby zwiększanie szans Niemiec na utrzymanie dominacji nad pozostałymi państwami Unii. Realizowane to byłoby również przez fakt wspólnych zakupów uzbrojenia. Proponowane zmiany przewidują silne wzmocnienie kompetencji Europejskiej Agencji Obrony, aby realizowała ona potrzeby zakupowe zarówno planowanej armii unijnej, jak i armii państw członkowskich. Jest to nie tylko ogromna ingerencja w suwerenność poszczególnych państw i ich bezpieczeństwa, ale też wizja, która nie może zakończyć się sukcesem. Wielu rodzajów uzbrojenia w Europie po prostu się nie

9 P. Miedziński, *Niemieckie trudności z brygadą na Litwie. Minister Niemiec zabiera głos*, <https://portalobronny.se.pl/polityka-obronna/niemieckie-trudnosci-z-brygada-na-litwie-minister-niemiec-zabiera-glos-aa-nZN6-q8Jm-qdBa.html>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.

10 Businessinsider.com.pl, *Putin wydał dekret. Liczebność armii wzrośnie o 170 tys.*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/putin-wydal-dekret-liczebnosci-armii-wzrosnie-o-170-tys/w9vx5wt>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.

wytwarza, a możliwości europejskiego przemysłu są tak ograniczone, że w sytuacji rysującego się zagrożenia nie da się go szybko wyprodukować i dostarczyć. Proponowane rozwiązanie premiować będzie przede wszystkim przemysły zbrojeniowe Niemiec, Francji, a nawet Czech, ale już nie Polski, której zbrojeniówka na wielu polach obecnie im nie dorównuje. Ponadto silne związanie zakupów na potrzeby armii państw Unii sprawi, że osłabieniu ulegną budowane w ostatnich latach związki Polski i Stanów Zjednoczonych. Osłabieniu ulegnie również interoperatywność z armią amerykańską, z którą Polska wiązała swoją przyszłość pod względem bezpieczeństwa. Oddanie Unii kompetencji w tym zakresie oznacza brak krajowej kontroli nad zwiększaniem własnego potencjału militarnego. Oznaczać to może przymuszanie państw członkowskich do zakupów uzbrojenia z niemieckich bądź francuskich koncernów. Dla Polski jest to tym groźniejsze, że w ostatnim czasie związała ona rozwój swoich sił zbrojnych z zakupami uzbrojenia w Stanach Zjednoczonych czy Korei Południowej.

Pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę pokazała dobitnie brak gotowości Niemiec, jednego z najważniejszych państw Unii, do aktywnej i szybkiej polityki wsparcia dla Kijowa. Wręcz przeciwnie, asekurancka postawa Berlina wskazywała raczej na gotowość do kontynuowania związków gospodarczych z Moskwą. Niemiecka opieszałość ograniczyła ukraińskie możliwości do uzyskania korzystniejszych rezultatów na polu bitwy. Nie należy zatem odrzucać scenariusza, zgodnie z którym, gdyby urzeczywistniło się zagrożenie ze strony Rosji dla wschodniej flanki UE, Berlin prowadziłby równie asekurancką politykę, a głosy o „nieumieraniu za Warszawę” padałyby nie tylko na manifestacjach pacyfistów, ale też z ust decydentów.

Groźba utraty decyzyjności

Z punktu widzenia Polski jednym z niebezpieczniejszych proponowanych przepisów traktatowych, oprócz wspólnej polityki zamawiania uzbrojenia, jest centralizacja procesu dowodzenia. Przekazanie kompetencji w tym zakresie na szczebel unijny w praktyce będzie oznaczać stopniowe odchodzenie od armii narodowych, które zastąpi jedna armia unijna. A ta wcale nie musi podejmować stosownych działań w obronie konkretnych państw członkowskich tak jak robiłyby to armie tych państw. Cel ten znajduje się zresztą w Manifeście z Ventotene, który stanowi fundament dla proponowanych rozwiązań. Oddanie dowodzenia nad własnymi siłami zbrojnymi obcemu dowództwu nie może gwarantować prawidłowego ich wykorzystania. W sytuacji konfliktu zbrojnego wspólne dowództwo w najlepszym przypadku będzie podejmować decyzje korzystne z punktu widzenia całego sojuszu, a nie wybranego państwa. Pozbawienie się decyzyjności, a być może i własnych sił zbrojnych, sprawi, że w razie braku korzystnych dla nas rozwiązań zostaniemy pozostawieni możliwości stawiania samodzielnego oporu.

Szczególłą uwagę zwraca również cytowany wyżej i będący częścią raportu Komisji Europejskiej komentarz Helmuta Scholza. Oparcie koncepcji bezpieczeństwa na zasadzie jedności, przy pełnej kontroli PE, sprawi, że unijna obronność stanie się instytucją nierzeczywistą, uzależnioną od sprzecznych interesów konkretnych grup państw lub nawet poszczególnych decydentów.

Jednym z praktycznych wymiarów utrzymywania potencjału odstraszania jest posiadanie broni jądrowej. Tymczasem oparcie założeń wspólnej obronności na pełnym rozbrojeniu się z tego środka nie sprawi, że państwa, które mogłyby prowadzić działania agresywne względem wybranych państw Unii, również to uczynią. Federacja Rosyjska posiada rozbudowany arsenał broni jądrowej. Gdyby

podjęła agresywne działania wobec Polski czy innych państw Unii, nie musiałaby nawet jej użyć. Wystarczyłoby, gdyby zagroziła jej użyciem w razie interwencji armii unijnej. Brak środków do adekwatnej odpowiedzi sprawi, że Moskwa nie będzie musiała obawiać się groźnej eskalacji.

Niebezpieczne jest również to, że nowa unijna armia miałyby być zbudowana jako „siły niemające na celu agresji”. Wojna i siły zbrojne są systemem, który do sprawnego funkcjonowania potrzebuje każdego swojego elementu. Niemalże każde uzbrojenie może być użyte zarówno do obrony, jak i ataku. Prowadzenie wojny obronnej wymaga również posiadania zdolności ofensywnych w celu ewentualnego wyzwolenia utraconego terytorium lub przeprowadzania działań kontrofensywach. Pozbawienie się potencjału „mającego na cel agresję” już na starcie powoduje, że zaatakowane państwo będzie osłabione w starciu z agresorem, który nie pozabawił się przecież swoich możliwości ofensywnych.

Podsumowanie

Nowa unijna koncepcja obrony i wspólnej armii w istocie oznaczać będzie rozbrojenie państw członkowskich, sparaliżowanie możliwości ich obrony, uzależnienie ich obrony od postawy najważniejszych państw UE, brak kontroli nad obroną własnego terytorium, jak i nad własną armią, a w dalszej perspektywie jej likwidację. Będzie również oznaczać rezygnację z członkostwa w NATO lub też rozpad sojuszu, który stanowi fundament bezpieczeństwa większości państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Odejście od koncepcji armii narodowych na rzecz armii unijnej może spowodować, że rzeczywista zdolność do prowadzenia działań będzie niska. Żołnierze z poszczególnych państw tworzących jednostki armii UE, w zależności od sytuacji będą mieć różną motywację do prowadzenia walki. Inna może być gotowość do najwyższego poświęcenia w sytuacji walki na własnym terytorium lub w jego pobliżu, a inna w sytuacji walki na drugim końcu kontynentu.

Na koniec należy również postawić duże znaki zapytania co do możliwości prowadzenia wojny przez armię unijną w razie pełnoskalowego konfliktu zbrojnego, który potrwa dłużej niż kilka tygodni. Jaka struktura będzie odpowiadała za przymusową mobilizację żołnierzy? Kto będzie decydował o kontynuowaniu oporu i oddaniu części terenu agresorowi? Jaka instytucja będzie podejmować decyzje co do tego, który front jest najistotniejszy? Pytań, które można postawić jest mnóstwo, choć proponowane rozwiązania nie odpowiadają na większość z nich, tworząc iluzję zwiększenia poziomu bezpieczeństwa, a w rzeczywistości już u swych źródeł, podkopując istniejące jego fundamenty.

Przemysł

Główne tezy

- Zawarty w rezolucji Parlamentu Europejskiego projekt zmian traktatowych UE obejmuje przeniesienie do kompetencji dzielonych Unii obszaru „przemysł” (poprawka 75).
- Pogłębiona integracja w zakresie przemysłu i przeniesienie kompetencji w tym zakresie na Komisję Europejską przyspieszą procesy integracji przemysłowej UE z jednoczesnym ograniczeniem wpływu Polski na kształt polityki przemysłowej, kluczowej dla rozwoju gospodarczego.
- Wieloletnie zmagania państw członkowskich w planowaniu wspólnej strategii przemysłowej dowiodły, że zróżnicowanie technologiczne państw i różnice w zakresie przewag konkurencyjnych uniemożliwiają określenie jednolitych dla całej Unii kierunków rozwoju.
- Jeszcze większe skumulowanie w Komisji Europejskiej kompetencji i środków w dziedzinie badań i rozwoju pogłębi dysproporcje rozwojowe między państwami znajdującymi się na różnym poziomie rozwoju gospodarczego.
- Proponowane zmiany traktatowe dotyczą także takich strategicznych obszarów jak: przemysł wydobywczy, energetyka, przemysł zbrojeniowy. Łatwo prowadzić to może do uzyskania przez Komisję Europejską, nawet pomimo polskiego weta, np. uprawnień do określania harmonogramu w sprawie wygaszania przemysłu wydobywczego.
- Projektowane poprawki umożliwią KE większą ingerencję w gospodarkę państw członkowskich. Narzucone mogą zostać m.in. rozwiązania stanowiące elementy składowe polityki zmniejszenia oddziaływania przemysłu na klimat i środowisko.
- Projektowane rozszerzanie kompetencji bezpośrednich UE prowadzić będzie także do ograniczenia suwerenności Polski w zakresie polityki antymonopolowej, a poluzowanie reguł pomocy publicznej może służyć głównie największym państwom.

Przeniesienie kompetencji w zakresie przemysłu – przyznanych obecnie co do zasady państwom członkowskim – na poziom kompetencji dzielonych aktualizuje szereg zgłaszanych w ostatnich latach zagrożeń związanych z kolejnymi odsłonami wspólnej polityki przemysłowej UE, ale także szeroko rozumianego przemysłu w ramach działań Komisji Europejskiej. Po przeniesieniu domniemania kompetencji w zakresie przemysłu na poziom unijny dużo trudniejsze będzie zapobieganie negatywnym skutkom wspólnej polityki w tym aspekcie.

Przemysł w traktatach unijnych

O przemyśle wspomina art. 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym to „Unia i państwa członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii”. Co ciekawe, już z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż konkurencyjny ma być przemysł Unii, a nie poszczególnych państw członkowskich. To daje zielone światło do takiego postrzegania roli UE w rozwoju polityki przemysłowej, która pozwoliłaby na traktowanie gospodarki Unii jako jednego podmiotu, a w praktyce preferowanie wielkich, ponadnarodowych (choć wewnątrzunijnych) koncernów kosztem relatywnie mniejszych firm krajowych. Dalej zaś w art. 173 TFUE określono, iż działania w celu rozwoju przemysłu zmierzają do: przyspieszenia dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych, wspierania środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw w całej Unii, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, wspierania środowiska sprzyjającego współpracy między przedsiębiorstwami, sprzyjaniu lepszemu wykorzystaniu potencjału przemysłowego polityk innowacyjnych, badań i rozwoju technologicznego.

O ile do lat 90. XX w. skupiano się na tworzeniu wspólnego rynku w Unii Europejskiej, o tyle od 2005 r. rozpoczęto działania, zmierzające do zacieśnienia współpracy na rzecz wspólnej polityki przemysłowej. I tak np. w 2008 Komisja Europejska zainicjowała procesy zrównywania szans w dostępie do surowców z krajów trzecich oraz redukcji zużycia niektórych surowców w Europie. Działania te przyspieszyły po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Przykładowo, w 2016 r. wydano komunikat o cyfryzacji przemysłu europejskiego – skupiał się on m.in. na konieczności stworzenia jednolitego rynku cyfrowego, a także podjęcia działań na poziomie unijnym, aby pomóc w koordynacji inicjatyw krajowych i regionalnych, mających na celu cyfryzację przemysłu, podkreślając konieczność wzajemnej zależności krajów członkowskich w postępie w technologiach cyfrowych¹.

Nowa strategia przemysłowa

W marcu 2020 r. Komisja przedstawiła komunikat „Nowa strategia przemysłowa dla Europy”, która ma pomagać przemysłowi europejskiemu w przeprowadzeniu transformacji dwojakiego rodzaju: w kierunku neutralności klimatycznej i przywództwa cyfrowego oraz wzmocnić konkurencyjność i strategiczną autonomię Europy.

W maju 2021 r. z uwagi na doświadczenia z pandemią koronawirusa Komisja zaktualizowała europejską strategię przemysłową, koncentrując się na odporności jednolitego rynku UE, zależnościach

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Cyfryzacja europejskiego przemysłu. Pełne wykorzystanie możliwości jednolitego rynku cyfrowego z dnia 19 kwietnia 2016 r., COM (2016).

UE w kluczowych obszarach strategicznych oraz wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i przedsiębiorstw typu start-up, a także na przyspieszeniu transformacji ekologicznej i cyfrowej. Główną osią strategii jest właśnie tzw. dwojaka transformacja – ekologiczna i cyfrowa. Dlatego też ta strategia jest również sprzężona z Europejskim Zielonym Ładem, który za cel UE stawia osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Zgodnie ze strategią, „przemysł ma do odegrania wiodącą rolę w tym procesie”.

Przeniesienie przemysłu do obszarów kompetencji dzielonej da Komisji Europejskiej kolejne możliwości kierowania gospodarkami państw członkowskich w kierunku zmniejszenia ich oddziaływania na klimat i środowisko. Względy środowiskowe mogą być w dalszym ciągu i w coraz większym stopniu wykorzystywane do zmiany stosunku kosztów ponoszonych w produkcji przemysłowej pomiędzy państwami członkowskimi. Dotyczy to zarówno sposobu generowania energii potrzebnej w procesach przemysłowych, jak i emisyjności samych procesów. W związku z tym, wspierane mają być: dalsze przechodzenie na odnawialne źródła energii, jak również wdrażanie czystych, tzn. nieemisyjnych technologii przemysłowych oraz gospodarka obiegu zamkniętego. Po przyjęciu projektowanych zmian traktatowych, łatwo wyobrazić sobie uzyskanie przez Komisję Europejską – na podstawie rozporządzenia przyjętego zwykłą większością głosów i pomimo polskiego weta – uprawnienia do określania harmonogramu wygaszania przemysłu wydobywczego, a także likwidacji produkcji energii opartej na paliwach kopalnych.

W warunkach bardziej scentralizowanej UE może to oznaczać, że inwestycje w przemysł, finansowane z euro-podatków lub wspólnego długu, będą uzależnione od zaostrzających się kryteriów ekologicznych lub zostaną poddane innym regulacjom i limitom, będącym ukrytym ograniczeniem rozwojowym narzucanym Polsce z korzyścią dla bardziej rozwiniętych gospodarek UE.

Przykładem możliwości oddziaływania na przemysł państw członkowskich jest system ETS, nakładający dodatkowe koszty na produkcję energii, emitującą gazy cieplarniane. Efektem tego systemu był drastyczny wzrost cen energii.

Przyjęcie postulowanych zmian traktatowych otwiera drogę do narzucania podobnych – i jeszcze dalej idących – regulacji zwykłą większością głosów, a zatem bez uwzględnienia interesu znacznej części państw członkowskich.

Musimy mieć także na uwadze, że ze względu na miks energetyczny Polski oraz relatywnie niskie koszty pracy w porównaniu z pozostałymi państwami unijnymi, działania regulacyjne wymierzone w państwa spoza Unii, o niskich kosztach pracy i wysokoemisyjnym miksie energetycznym, rykoszetem trafiają również w nasz kraj.

Znaczna część strategii przemysłowej UE dotyczy regulacji wspólnego rynku. Ten obszar już dziś należy do kompetencji dzielonych i ze względu na swoją naturę jego zasady, które muszą obowiązywać jednakowo we wszystkich państwach członkowskich, są ustalane centralnie. Włączenie w obszar kompetencji dzielonych całości zagadnienia „przemysł” spowoduje bezprecedensowe pogłębienie regulacyjnych kompetencji UE.

W „Nowej strategii przemysłowej dla Europy” zapowiedziano „opracowywanie nowych norm i regulacji technicznych”, co biorąc pod uwagę rangę „polityki ekologicznej i klimatycznej” jako

priorytetowej, z dużym prawdopodobieństwem oznaczać będzie zaostrzenie wymogów względem europejskich i importowanych produktów lub nakładanie dodatkowych opłat na produkty uznane za nieekologiczne (vide: „cło węglowe” – CBAM). Wymaganie specyficznych właściwości produktów przemysłowych jest jednym z niewielu pomysłów unijnych polityków na zapewnienie konkurencyjności UE, która nie może rywalizować kosztowo z takimi państwami jak Indie czy Chiny, nie wytrzymuje też konkurencji technologicznej z Chinami ani z USA. Raz jeszcze należy podkreślić, że pozbawienie Polski decydującego wpływu na kształt i skalę tych ograniczeń skutkować może przyjęciem środków rażąco niekorzystnych dla całego krajowego przemysłu wytwórczego. A w efekcie spowoduje rosnące uzależnienie krajowej gospodarki od gospodarek państw wyżej rozwiniętych w ramach UE, przede wszystkim od Niemiec.

Wspólna strategia przemysłowa i jedna, obowiązująca w całej UE, polityka przemysłowa to kolejny etap tworzenia z Unii Europejskiej jednolitego organizmu (superpaństwa), który na równi z USA i Chinami, dzięki szerokiemu wachlarzowi narzędzi: subsydiów, podatków i regulacji, ma prowadzić aktywną politykę gospodarczą. Zgodnie z proponowanymi zmianami traktatowymi, polityka ta będzie mogła jednak ignorować potrzeby i interes narodowy znacznej liczby państw członkowskich, oddając decydujący głos Niemcom lub Francji. Polska pozbawiona globalnych marek najpewniej nie będzie brana pod uwagę.

Kolejną odpowiedzią, pożądaną przez niemieckie i francuskie lobby, na praktyki protekcjonistyczne Chin i USA oraz na strategię państwowego wsparcia globalnych firm z Japonii i Korei Południowej (odpowiednio *keiretsu* i *cheboli*) będzie próba takiego poluzowania polityki antymonopolowej, aby ponadnarodowe konsorcja z UE, powstające przez połączenie np. dużych firm z Niemiec, Włoch czy Francji, mogły stać się globalnymi graczami. W tym samym czasie próby stworzenia krajowych czempionów wewnątrz mniej znaczących państw członkowskich nadal będą napotykać na sprzeciw Komisji Europejskiej – jak w przypadku niedawnej koncentracji Orlenu z Lotosem, gdy uzależniła ona zgodę na ich fuzję od odsprzedaży części zakładów produkcyjnych i stacji benzynowych podmiotom trzecim.

Polityka antymonopolowa

Proponowane zmiany traktatowe i przekazanie Unii Europejskiej najszerzej rozumianej kompetencji w obszarze przemysłu stanowi zapowiedź radykalnych kroków centralizacyjnych, które na podstawie dotychczasowych doświadczeń można oceniać jako rażąco niekorzystne dla dynamicznie rozwijających się i aspirujących gospodarek nowych państw członkowskich. Nawet pozbawiona tych nadzwyczajnych kompetencji UE podejmowała w ubiegłych latach rozliczne działania, zmierzające do skupienia w KE i specjalnych agendach szczególnych uprawnień regulacyjnych, jak również wdrażania specjalnych polityk, zazwyczaj korzystnych przede wszystkim dla rozwiniętych gospodarek starych państw członkowskich UE. Projektowana zmiana w zakresie kompetencji oznaczałaby przyspieszenie tych trendów oraz uwolnienie lobby niemieckiego i francuskiego z ograniczeń politycznych, będących skutkiem prawa weta przysługującego każdemu nowemu państwu członkowskiemu. Nawet bowiem w obszarach już objętych zasadą głosowania większościowego zagrożenie wetem na innych polach pozwalało młodszemu członkowi UE na prowadzenie bardziej wyrównanych negocjacji ze starszymi partnerami.

Polska już w roku 2019 zgłaszała swoje uwagi do projektu strategii polityki przemysłowej w UE do 2030 r., m.in. do projektu budowania czempionów na skalę europejską w ramach reformy polityki konkurencji UE². Polska artykułując swoje obawy – o dziwo – powoływała się na rzekomo negatywne przykłady działań protekcyjnych za prezydentury Donalda Trumpa w USA i polityki chińskiej. Słusznie jednak wskazywano, iż partnerzy gospodarczy z krajów będących na niższym poziomie rozwoju, mogą być jeszcze bardziej dyskryminowani³.

Budowanie wspólnej strategii przemysłowej dla całej Unii Europejskiej jest wątpliwie, gdyż zróżnicowanie technologiczne państw i różnice w zakresie przewag komparatywnych w praktyce uniemożliwiają określenie jednolitych dla całej Unii kierunków rozwoju. Tworzenie w tak konstruktywistyczny sposób strategii dla całej Unii musi w praktyce doprowadzić do prymatu interesów najsilniejszych państw.

W opinii polskiego rządu do wspólnej strategii podkreślono także to, iż „przemysł 4.0 przynosi największe korzyści największym firmom, a 90% młodych firm kończy w portfelu inwestycyjnym firm dojrzałych”.

Zwracano też uwagę na konieczność rewizji polityki dotyczącej pomocy publicznej. Zdaniem polskiego rządu, pomoc inwestycyjna ma szczególnie istotne znaczenie na najmniej uprzywilejowanych obszarach UE, gdzie nie istnieją wystarczające bodźce rynkowe, zachęcające do prowadzenia działalności gospodarczej (słabo rozwinięta baza naukowa, infrastruktura transportowa, znaczna odległość od dużych ośrodków miejskich, brak wykwalifikowanych pracowników), stąd też pomoc publiczna oferowana przez te państwa, szczególnie na obszarach słabiej rozwiniętych, powinna być łagodniej traktowana. Już w przeszłości prawo pomocy publicznej nierzadko działało przeciwko polskiej polityce przemysłowej i sektorom strategicznym. Zmiany, z jakimi mamy do czynienia, w praktyce idą jednak w nieco innym kierunku.

Przykładem wyłomu w bezwzględnie stosowym prawie pomocy publicznej są obecnie projekty IPCEI (angielski akronim, oznaczający „ważne projekty wspólnego europejskiego interesu”), będące wiązkami projektów inwestycyjnych, które państwa członkowskie zgłaszają do Komisji Europejskiej w celu uzyskania zgody na ich dofinansowanie. W zwyczajnych warunkach państwa członkowskie nie mogłyby udzielać pomocy publicznej wybranym firmom na tym poziomie, gdyż łamałoby to zasady równej konkurencji na wspólnym unijnym rynku. W przypadku projektów IPCEI państwa uzyskują zgodę, gdy dowiodą, że dzięki tej pomocy umożliwiona zostanie prywatnemu kapitałowi inwestycja w produkcję nowych technologii, która bez wsparcia nie zostałaby uruchomiona. Instrument obejmuje tylko wybrane technologie – te, które UE identyfikuje jako strategiczne – oraz ich łańcuchy wartości. Nietrudno zauważyć, iż takie faktyczne nagananie prawa konkurencji w tym wypadku będzie również służyło głównie państwom bogatszym, nawet w tym aspekcie pogłębiając przepaść między krajami członkowskimi⁴.

2 Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Nowa polityka przemysłowa Unii Europejskiej*, dokument dostępny na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii pod adresem <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/stanowisko-polski-do-prac-nad-strategia-polityki-przemyslowej-w-ue-do-2030-roku>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

3 Warto wspomnieć, iż nawet na gruncie aktualnych przepisów antymonopolowych, polskie firmy, jak np. producent okien Fakro, narzekały na usankcjonowane przez Komisję Europejską nieuczciwe praktyki rynkowe. Sprawa z powództwa Fakro trwała przed Komisją Europejską od 2006 do 2022 r. i nie zakończyła się po myśli polskiego potentata w branży.

4 Za przykład niech posłuży największy z nich, czyli IPCEI „Mikroelektronika i Technologie Komunikacyjne”. Choć wśród 56 firm znajdziemy aż 14 państw ich pochodzenia, to ich proporcje są bardzo nierównomierne. Firm zgłoszonych przez Niemcy, w tym wspólnie z innymi państwami, znajdziemy aż 23, zaś 12 zgłosiła Francja (jedną z nich wspólnie z Niemcami). Polska uczestniczy w czterech z siedmiu projektów IPCEI – w każdym z nich zgłosiła po jednej firmie.

Innym przypadkiem związanym z pomocą publiczną dla przedsiębiorstw są „Tymczasowe kryzysowe i przejściowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy”. Dopuszczają one nadzwyczajną pomoc publiczną w związku z negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi – w szczególności na rynkach surowców energetycznych i energii – wojny na Ukrainie. Pomimo że po pierwszych miesiącach obowiązywania okazało się, że Niemcy odpowiadają za 53% całej udzielonej pomocy, a Francja za kolejne 24%, nadzwyczajne zasady zostały przedłużone już dwukrotnie. Oba przypadki – IPCEI i „Tymczasowe ramy” – ilustrują powrót protekcjonizmu nawet na wewnętrznym rynku UE, który pozwala największym państwom dotować swoje firmy w sposób niedostępny dla biedniejszych krajów.

Innym zagrożeniem dla suwerenności gospodarczej Polski było (popierane przez rząd w 2019 r.) stworzenie jednego dla całej Unii urzędu antymonopolowego. Z jednej strony, zasadnie zauważa się, że taki organ łatwiej mógłby procedować w sprawach gigantów cyfrowych niż KE. Z drugiej strony, rozszerzanie kompetencji bezpośrednich kosztem krajowych organów (w Polsce – Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) ogranicza wyraźnie suwerenność w obszarze regulacji gospodarki.

Badania i rozwój technologiczny

Jednym z traktatowych celów niezbędnych do rozwoju przemysłu są działania zmierzające do lepszego wykorzystania badań i rozwoju technologicznego. Zgodnie z art. 179 TFUE „Unia ma na celu wzmacnianie swojej bazy naukowej i technologicznej przez utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej, w której naukowcy, wiedza naukowa i technologie podlegają swobodnej wymianie”. W 2014 r. większość unijnych funduszy na badania naukowe była zgrupowana wokół programu „Horyzont 2020”. W praktyce 95% budżetu programu zostało przeznaczonych na rozwój technologiczny 15 państw tzw. starej Unii, z dominującą rolą Niemiec, Wielkiej Brytanii (do czasów Brexitu) i Francji. Zespoły badawcze z pozostałych 13 krajów członkowskich otrzymały mniej niż 5% całego budżetu. Oceniając tak rażącą dysproporcję w alokacji środków, zwracano uwagę m.in. na konieczność... zwiększenia udziału krajowych środków na badania i rozwój⁵.

Jako że zagadnienie badań i rozwoju jest systemowo powiązane z rozwojem gospodarki i przemysłem, nietrudno wyobrazić sobie, iż projektowane poprawki traktatowe doprowadzą do postępującej kumulacji kompetencji i środków w dziedzinie badań i rozwoju w Komisji Europejskiej, co pogłębi dysproporcje rozwojowe między krajami bardziej i mniej rozwiniętymi. Krajowe środki przeznaczane przez bogate państwa Zachodu, ale też ich wielkie korporacje (np. z Niemiec, Francji), przyciągać będą niemal całość centralizowanego finansowania badań i rozwoju w UE, pogłębiając zapóźnienie rozwojowe firm z pozostałych państw UE.

5 Horizon 2020: Geographical balance of beneficiaries, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/662597/IPOL_BRI\(2020\)662597_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/662597/IPOL_BRI(2020)662597_EN.pdf), dostęp: 24 stycznia 2024 r.

Podsumowanie

Włączenie obszaru przemysłu do zakresu kompetencji dzielonych Unii Europejskiej służy interesowi największych gospodarek UE, których aspiracje globalne oraz strategia rozwojowa pozostają sprzeczne z interesem dynamicznie rozwijających się gospodarek nowych krajów UE, w tym Polski.

Niezbędne dotychczas ucieranie stanowisk, pozwalające na wypracowanie rozwiązań kompromisowych, będzie mogło zostać zastąpione dyktatem koalicji Niemiec i Francji oraz państw ściśle powiązanych z nimi gospodarczo. Konsekwencją tego sojuszu będą zmiany w prawie antymonopolowym, faworyzujące ponadnarodowe grupy, wywodzące się z państw starej Unii kosztem powstających przez połączenia i przejęcia dużych grup z państw nowej UE, takich jak grupa PKN Orlen.

Następstwem projektowanych zmian będzie także dalsze pogłębienie nierównowagi w wydatkowaniu środków przeznaczonych na badania i rozwój, które już dzisiaj w 95% trafiają do państw starej Unii. Ostatecznie poprawki pozwolą na wymuszenie na Polsce i innych rosnących gospodarkach niekorzystnego dla nich tempa transformacji energetycznej oraz implementacji strategii gospodarczej podporządkowanej ograniczeniu emisji, włącznie z nieuwzględniającym polskiego stanowiska określeniem harmonogramu wygaszania kopalń. Rosnące koszty energii sprawiają, że w Polsce produkcja kolejnych dóbr przemysłowych stanie się nieopłacalna, co przełoży się na upadłość firm i zanikanie całych gałęzi polskiego przemysłu.

Ograniczenia suwerenności stanowiące następstwo projektowanej zmiany uderzą zatem w konkurencyjność i dynamikę rozwoju polskiej gospodarki, wymuszając dalsze jej podporządkowanie głównym ośrodkom gospodarczym UE, w szczególności gospodarce niemieckiej. Zakonserwuje to polski przemysł w roli wykonawcy pracochłonnych zadań w ramach łańcuchów wartości zarządzanych przez zachodnioeuropejskie firmy.

Edukacja

Główne tezy

- Projektowane zmiany traktatów unijnych obejmują przesunięcie edukacji z obszaru kompetencji komplementarnych Unii Europejskiej do obszaru kompetencji dzielonych.
- Oznacza to daleko idące ograniczenie samodzielności państw członkowskich w zakresie określania treści nauczania oraz organizacji systemów edukacji.
- Po wprowadzeniu zmian niewykluczone będzie wprowadzenie jednolitej, europejskiej matury oraz ograniczenie nauczania ojczystego języka, historii czy geografii.
- Możliwe stanie się odgórne wprowadzenie jednolitej dla wszystkich, obowiązkowej, permissywnej edukacji seksualnej.
- Wdrażanie tzw. edukacji włączającej może wiązać się z obowiązkiem likwidacji szkół specjalnych, aby w imię dogmatu równości i niedyskryminacji wszyscy uczniowie, w tym zarówno ci w normie rozwojowej, jak i ci z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu znacznym, uczęszczali na te same zajęcia.
- Kompetencje ministrów właściwych do spraw oświaty i wychowania będzie mógł przejąć unijny komisarz ds. edukacji.
- Autorzy zmian nieprzypadkowo w odniesieniu do państw narodowych posługują się pojęciem „regiony”. Służyć ma to m.in. odcięciu poszczególnych narodów od ich wielowiekowej tradycji oraz wykorzenienie ich przywiązania i miłości do własnej ojczyzny.
- Przejęcie kompetencji w dziedzinie edukacji i wychowania jawi się jako niezbędny krok ku realizacji wizji Altiero Spinellego zakładającej ostateczną likwidację suwerennych państw narodowych oraz utworzenie wspólnego państwa europejskiego, gdzie odpowiednio uformowanym kolejnym pokoleniom w miejsce poczucia tożsamości narodowej zaszczepi się wspólnotową tożsamość europejską.

Projektowane zmiany traktatów w zakresie edukacji

Proponowane zmiany polegałyby na wykreśleniu z art. 6 lit. e TFUE, zawierającego wykaz kompetencji komplementarnych, wzmianki o edukacji (poprawka 78) oraz rozszerzeniu o tę dziedzinę wykazu kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie, zamieszczonego w art. 4 ust. 2 TFUE.

Zmiana art. 4 ust. 2 TFUE polegałaby na dodaniu w nim kolejnej jednostki redakcyjnej w postaci lit. „kc”, w wyniku czego, wśród dzielonych znalazłaby się „**edukacja, w szczególności w odniesieniu do kwestii transgranicznych takich jak wzajemne uznawanie stopni naukowych, ocen, umiejętności i kwalifikacji**” (poprawka 76). Warto zwrócić uwagę na sformułowanie „w szczególności”, które wskazuje, że wspomniane w przepisie „uznawanie stopni naukowych, ocen, umiejętności i kwalifikacji” jest tylko przykładowym, a nie wyczerpującym, wyliczeniem. Oznacza to, że każda kwestia odnosząca się do edukacji mogłaby być traktowana jako możliwa do uregulowania przez ustawodawcę unijnego.

W parze z ww. zmianami autorzy rezolucji PE proponują nowelizację art. 165 ust. 2 TFUE, poprzez rozszerzenie go o kolejne obszary skonkretyzowanych działań w dziedzinie edukacji, podejmowanych przez Unię. W obecnym stanie, kierunki działań wspólnotowych w tym obszarze prowadzą się do aktywności polegających na **promowaniu** współpracy między instytucjami edukacyjnymi, **zachęcaniu** do akademickiego uznawania dyplomów i okresów studiów, **sprzysięganiu** mobilności studentów i wymianie młodzieży czy **wspieraniu** kształcenia na odległość i upowszechniania języków unijnych. Tymczasem nowe obszary miałyby obejmować działania Unii zmierzające do „**wypracowywania wspólnych celów i norm edukacji propagującej wartości demokratyczne i praworządność oraz umiejętności cyfrowe i wiedzę ekonomiczną**” (poprawka 143, wprowadzająca odrębny *tiret*¹ do art. 165 ust. 2 i to jako otwierające wyliczenie), a także rozszerzenie zakresu działania, polegającego obecnie na „promowaniu współpracy między instytucjami edukacyjnymi”, który w nowej wersji obejmowałby „promowanie współpracy *i spójności* między **systemami edukacji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu zachowania tradycji kulturowych i różnorodności regionalnej**” (poprawka 144).

Znaczenie proponowanych zmian

Najdalej idącą zmianą jest niewątpliwie przeniesienie edukacji z obszaru kompetencji komplementarnych do obszaru kompetencji dzielonych. Przyznanie Unii Europejskiej pierwszeństwa w stanowieniu prawa w danej dziedzinie, oznacza zarazem daleko idące ograniczenie w jej obszarze samodzielności państw członkowskich.

Co prawda zmianie nie ulega literalna treść art. 165 ust. 1 TFUE, którego akapit pierwszy stanowi m.in. o poszanowaniu przez Unię odpowiedzialności państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, niemniej jednak wskazana wyżej zmiana może mieć niebagatelne znaczenie dla wykładni tego przepisu.

¹ *Tiret* jest jednostką redakcyjną tekstu prawnego oznaczoną poziomą kreską (myślnikiem).

Odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych oznaczała do tej pory niezależność w ich określaniu, ponieważ edukacja, jak już wspomniano, jest obecnie wyłącznie jedną z kompetencji komplementarnych UE. Po wprowadzeniu zmian, art. 165 ust. 1 TFUE może być interpretowany ten sposób, że odpowiedzialność państw będzie obejmowała **obowiązek** nadania systemom edukacji takiej formy oraz ujęcia w programie nauczania tych treści, które ustawodawca unijny uzna za konieczne i które postanowi wdrożyć np. w drodze rozporządzenia. Jedynie w pozostałym zakresie, nieobjętym regulacjami wspólnotowymi, państwo członkowskie będzie miało swobodę działania.

Zbieżne z takim właśnie podejściem są planowane poprawki (nr 143 i 144) w zakresie art. 165 ust. 2 TFUE, posługujące się tak szerokimi pojęciami jak „wypracowanie wspólnych celów i norm” czy „spójność między systemami edukacji”, co stwarza *de facto* instytucjom europejskim nieograniczone pole do działania. Na rzecz takiej wykładni przemawia także treść pkt. 27 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 23 listopada 2023 r., w którym wzywa się Unię do „wypracowywania wspólnych celów i norm edukacji propagującej wartości demokratyczne i praworządność, a także umiejętności cyfrowe i wiedzę ekonomiczną”, a ponadto do „promowania współpracy i spójności między systemami placówek edukacyjnych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu zachowania tradycji kulturowych i różnorodności regionalnej”.

Praktyczne konsekwencje

Co to może oznaczać w praktyce? Sposobem na wdrożenie spójności między systemami edukacji, o której mowa w poprawce 144, oraz wzajemnego uznawania stopni naukowych (*vide* poprawka 76), mogłaby stać się wspólna, europejska matura, z wykazem nowych przedmiotów obowiązkowych. Wówczas wiodące wydawnictwa europejskie mogłyby wydawać jednolite podręczniki, które zapewniłyby najlepsze przygotowanie do zaliczenia „unijnego egzaminu dojrzałości”. W konsekwencji doszłoby do ujednoczenia programów nauczania (co byłoby uzasadnione także zapewnieniem równych szans i mobilności w zatrudnieniu), łącznie z ustaleniem przez instytucje UE wspólnego *curriculum* europejskiej literatury i historii.

Dążąc do dalszej, pogłębionej integracji, unijny ustawodawca mógłby uznać za niezbędny jej element, naukę wspólnej historii europejskiej, obejmującej takie tematy jak „Europejczycy w czasach konfliktów państw narodowych” czy „dzieje integracji europejskiej”. Niewykluczone byłoby przy tym centralne określenie liczby godzin, jakie należy poświęcić „programowi zharmonizowanemu”. Tym samym mniej czasu pozostałoby na nauczanie innych przedmiotów czy omawianie innych tematów, np. historii własnego kraju, zwłaszcza wobec szczególnie podkreślanego w ostatnim czasie „prawa do odpoczynku”. Analogicznie może być z nauką języków obcych, która odbywałaby się kosztem języka ojczystego, nauką literatury europejskiej, w której nie byłoby miejsca dla twórców narodowych czy nauką geografii, podczas której wymagano by uwzględnienia w odpowiednim zakresie geografii innych „regionów” europejskich.

Należy bowiem zwrócić uwagę na nowe brzmienie postanowienia objętego poprawką 144, gdzie nie ma mowy o gwarancji zachowania różnorodności narodowej, lecz „różnorodności regionalnej”. Na gruncie polskim mogłoby to np. oznaczać konieczność nauczania o historii Śląska czy Kaszub jako „regionów kulturowych i geograficznych”, w oderwaniu od ich polskości. W końcu oba regiony,

w poszczególnych okresach swojego istnienia, funkcjonowały, przynależąc administracyjnie do różnych państw, co jednak w perspektywie postępującej integracji europejskiej i tak miałyby drugorzędne znaczenie. Można się spodziewać, że takie podejście pośrednio sprzytałoby ruchom separatystycznym, z jakimi mamy obecnie do czynienia np. w hiszpańskiej Katalonii.

Jedną z pierwszych decyzji po wejściu w życie zmian traktatowych, byłoby zapewne wprowadzenie ujednoliconej, obowiązkowej już od najwcześniejszych lat, **permisywnej edukacji seksualnej**, opartej m.in. o „Standardy edukacji seksualnej w Europie”, opracowane w 2010 r. przez Biuro Regionalne Światowej Organizacji Zdrowia dla Europy oraz niemieckie Federalne Centrum Edukacji Zdrowotnej (BZgA). W modelu tym ludzka seksualność przedstawiana jest przede wszystkim jako źródło przyjemności, a perspektywa poczęcia dziecka ukazywana jest w kategoriach zagrożenia, przed którym „zabezpieczają” środki antykoncepcyjne, pigułka wczesnoporonna, a w ostateczności „zabieg” aborcji, jako nieodłączny element tzw. praw reprodukcyjnych. Z kolei w ramach „kompleksowego” spojrzenia na ludzką płciowość naucza się dzieci o istnieniu różnych „orientacji seksualnych”, z których każda jest rzekomo tak samo naturalna, jak naturalna jest u ludzi różnica w kolorze włosów. Trzeba ją tylko w sobie indywidualnie odkryć, podobnie jak odkryć można własną tożsamość płciową. Na zajęciach „edukacji seksualnej” dzieci będą zatem uczone o różnicach między płcią biologiczną i tożsamością płciową, o „wielości płci” i możliwości swobodnego określenia własnej płci, z którą dana osoba się identyfikuje, niezależnie od cech biologicznych. Przedmiotem indoktrynacji będą także „prawa seksualno-reprodukcyjne” (pojęcie nieistniejące dotąd w doktrynie praw człowieka, lecz usilnie wprowadzane do języka dokumentów prawa międzynarodowego przez UE oraz WHO) oznaczające w szczególności prawo do aborcji (tzw. bezpiecznej aborcji) bez żadnych ograniczeń.

Należy się spodziewać, że zmiany obejmą również obowiązkowe wdrożenie założeń tzw. **edukacji włączającej** (inkluzywnej), co w praktyce polegałoby m.in. na tym, że wszyscy uczniowie, zarówno w pełni sprawni jak i niepełnosprawni (w tym posiadający niepełnosprawność intelektualną w stopniu znacznym, a być może nawet głębokim), mieliby uczyć się w jednej grupie. W dalszej (lub bliższej) perspektywie wiązałyby się to zapewne ze stopniowym wygaszaniem, a ostatecznie z likwidacją szkół specjalnych.

Powyższe potwierdza zapis jaki znalazł się w „Umowie Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021 – 2027 w Polsce” z dnia 30 czerwca 2022 r., zawartej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską. W dokumencie tym stwierdzono: „[s]zkoły specjalne i inne placówki, które prowadzą do segregacji lub utrzymania segregacji jakiegokolwiek grupy defaworyzowanej i/lub zagrożonej wykluczeniem społecznym, nie będą wspierane w zakresie infrastruktury i wyposażenia”².

Można przewidywać, że realizacja przywołanych wyżej założeń edukacji włączającej doprowadziłaby do znacznego obniżenia poziomu nauczania, jeśli zajęcia szkolne miałyby być ujednolicone i dostosowane do uczniów o zupełnie różnych predyspozycjach i potrzebach. Uczniom w normie rozwojowej, w tym szczególnie uzdolnionym, system edukacji nie zapewniłby programu nauczania dostosowanego do ich możliwości, jak również odpowiednich warunków do nauki. Z kolei uczniowie niepełnosprawni, przebywając w grupie rówieśników składającej się w większości z osób pełnosprawnych, którym pod względem osiągnięć (z racji posiadanych dysfunkcji) prawdopodobnie

2 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce*, Warszawa 2022, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnerswa_na_lata_2021_2027.pdf, dostęp: 22 stycznia 2024 r., s. 53.

nigdy nie dorównają, byłoby tym bardziej narażeni na wykluczenie i poczucie wyobcowania, a także, zwłaszcza w młodszych klasach, na różne formy przemocy psychicznej takie jak wyśmiewanie, poniżanie, obmawianie czy przezywanie.

Razem z łączeniem w jednej grupie wszystkich uczniów, niezależnie od ich ograniczeń rozwojowych, spodziewać się można odejścia od systemu klasycznego oceniania w kierunku ocen opisowych³. Nauczyciel byłby wówczas pozbawiony możliwości wyciągania jakichkolwiek konsekwencji wobec ucznia, choćby w postaci negatywnej oceny, zaś rodzic (ale także sam uczeń) – możliwości obiektywnej i czytelnej weryfikacji efektów i postępów w nauce swojego dziecka. Wyeliminowany zostałby przy tym element pewnej rywalizacji oraz nagrody, motywujący do osiągnięcia lepszych wyników w nauce.

Widać tu pewną zbieżność, z zakorzenioną w marksizmie, teorią krytyczną – negującą panujący porządek, kwestionującą istnienie, dającej się poznać empirycznie, obiektywnej prawdy oraz dążącą do zmian, mających na celu „wyzwolenie jednostki spod systemu opresji i dominacji”. Z koncepcją tą, w której akcentuje się prawa ucznia, a marginalizuje lub pomija jego obowiązki, sprzeczny jest również, właściwy dla modelu edukacji klasycznej, układ „uczeń – mistrz”. Każda relacja oparta na hierarchii i podporządkowaniu, jest bowiem nie do zaakceptowania w podejściu krytycznym.

Obecnie działania promujące wdrażanie modelu edukacji włączającej w państwach członkowskich Unii Europejskiej (póki co o charakterze wyłącznie wspierającym) podejmuje m.in. Europejska Agencja ds. Specjalnych Potrzeb i Edukacji Włączającej, formalnie niezależna organizacja, wspierana jednak finansowo przez Komisję Europejską. Również same instytucje unijne zajmują jednoznaczne stanowisko w tej kwestii. Dnia 22 maja 2018 r. Rada UE, na wniosek Komisji Europejskiej, wydała zalecenie „w sprawie promowania wspólnych wartości, edukacji włączającej i europejskiego wymiaru nauczania” (2018/C 195/01). Zapisano w nim: „[a]by zwiększyć spójność społeczeństw, niezbędne jest zapewnienie faktycznie równego dostępu do edukacji włączającej dobrej jakości wszystkim uczącym się, w tym osobom pochodzącym ze środowisk migracyjnych, znajdującym się w trudniejszej sytuacji społeczno-ekonomicznej, osobom o specjalnych potrzebach oraz osobom z niepełnosprawnościami – zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Dążąc do tego celu, państwa członkowskie mogą skorzystać z istniejących instrumentów unijnych, w szczególności programu Erasmus+, europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych [...], a także wytycznych i wiedzy specjalistycznej Europejskiej Agencji ds. Specjalnych Potrzeb i Edukacji Włączającej”⁴.

Choć działania podejmowane przez międzynarodowe instytucje w celu wdrażania modelu edukacji włączającej nie mają, póki co, charakteru wiążącego, to jednak w Polsce od lat można obserwować realizację niektórych założeń podejścia inkluzyjnego. Efektem jest m.in. zmniejszanie liczby szkół specjalnych. Z informacji Najwyższej Izby Kontroli⁵ wynika, że pomiędzy rokiem szkolnym 2016/17 a 2019/20, liczba tego rodzaju pałcówek zmniejszyła się o ponad 500 – odpowiednio z 2434 do 1909, co stanowi blisko 22-procentowy spadek⁶.

3 Zob. Europejska Agencja ds. Specjalnych Potrzeb i Edukacji Włączającej, *Organizacja wsparcia dla edukacji włączającej. Raport podsumowujący*, https://www.european-agency.org/sites/default/files/OoPSummaryReport_PL.pdf, dostęp: 24 stycznia 2024.

4 Odnotować również należy szczególną aktywność w promowaniu edukacji włączającej, utworzonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, Funduszu UNICEF.

5 Najwyższa Izba Kontroli, *Kształcenie w szkołach specjalnych. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2020, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23409,vp,26129.pdf>, dostęp: 22 stycznia 2024 r.

6 Ibidem, s. 35.

Niemniej zmiana traktatów unijnych, polegająca na objęciu edukacji zakresem kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie, może spowodować, że Polska pozbawiona zostanie możliwości realizacji pewnych założeń edukacji włączającej według własnej koncepcji, a zobowiązana będzie do wdrożenia takiego modelu, jaki europejski ustawodawca uzna za właściwy.

Podsumowanie

Jednym z celów edukacji, obok przekazywania wiedzy, jest wychowywanie. Oznacza to, że w procesie nauczania przedszkolnego i szkolnego wszystkich szczebli, młodemu pokoleniu jest przekazywana nie tylko wiedza o świecie nas otaczającym, lecz także określony system wartości etycznych, estetycznych i społecznych – po to, by ukształtować pożądane postawy takie jak patriotyzm, honor, poczucie odpowiedzialności za siebie i innych czy altruizm. Sposobem na wyrzucenie kolejnych pokoleń z poczucia tożsamości narodowej oraz miłości i przywiązania do własnej ojczyzny, a także na odcięcie poszczególnych narodów od ich wielowiekowej tradycji, są zmiany w systemie edukacji, polegające m.in. na ograniczeniu liczby godzin nauczania historii własnego kraju, języka ojczystego, literatury oraz wprowadzeniu nowych przedmiotów, wśród których znalazłaby się obowiązkowa edukacja seksualna, promująca hedonistyczną wizję ludzkiej seksualności oraz traktująca seksualność jako istotę człowieczeństwa. Tym samym na kolejnym polu zostałoby odebrane rodzicom prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego oraz religijnego zgodnie z wyznawanymi przekonaniem i wartościami. Co więcej etyka obowiązku, będąca podstawą całej kultury europejskiej jeszcze od czasów grecko-rzymskich, mogłaby łatwo zostać zastąpiona przez dominującą obecnie na Zachodzie, w tzw. mainstreamie, etykę hedonistyczną, wedle której przyjemność własna jest wartością najwyższą, stanowiąc zarazem kryterium dobra.

Dzisiaj obywatele poszczególnych państw, podczas wyborów do parlamentów krajowych, decydują o tym, kto będzie rządził ich krajem, w tym także poszczególnymi resortami. Można przewidywać, że po wprowadzeniu do traktatów projektowanych zmian, trzon programu nauczania nie byłby już ustalany przez polskiego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ale w przez europejskiego komisarza do spraw edukacji.

Rozszerzenie kompetencji Unii Europejskiej na podejmowanie władczych działań w dziedzinie edukacji jawi się zatem jako niezbędny krok ku urzeczywistnieniu wizji wspólnego, federalnego państwa europejskiego, bez suwerennych narodów, które stałyby się co najwyżej „kulturowymi regionami Europy”, gdzie patriotyzm narodowy zostałby zastąpiony przez „patriotyzm europejski”. Wizja ta nakreślona została w 1941 r. przez Altiero Spinellego i Ernesto Rossiego w Manifeście z Ventotene, do którego nieprzypadkowo, już w pierwszych zdaniach, odwołują się autorzy rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 r.

Waluta

Główne tezy

- Projekt zmian traktatowych przyjęty przez Parlament Europejski przewiduje zastąpienie traktatowego uznania w ramach Unii zarówno unii gospodarczej, jak i unii walutowej z walutą euro, prostym stwierdzeniem, że „walutą Unii jest euro”.
- Zmiana ta odczytywana będzie jako naglące zobowiązanie do wdrożenia wspólnej waluty we wszystkich państwach członkowskich i zrzeczenie się suwerenności walutowej.
- Głównym beneficjentem wspólnej waluty są Niemcy, a zaraz za nimi Holandia. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie, zwłaszcza Włochy i Francja, traciły na obecności w strefie euro względem tego, co potencjalnie mogłyby zyskać, posiadając własną walutę.
- Brak suwerenności walutowej i oddanie szeregu kompetencji banku centralnego do EBC zwiększają możliwości instytucji unijnych w zakresie nacisku i szantażu wobec państwa polskiego.
- Korzyścią z posiadania suwerenności walutowej jest możliwość korzystania z mechanizmu zwanego naturalnym amortyzatorem lub stabilizatorem.
- Szczegóły prawne dotyczące wspólnej waluty europejskiej zostały zapisane w Traktacie z Maastricht, jednakże nie uwzględniono w nim (ani w żadnym innym dokumencie) drogi do wycofania się ze strefy euro.

Traktat o Unii Europejskiej w obowiązującym brzmieniu art. 3 ust. 4 stanowi, że „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”. Postanowienie to, zgodnie z proponowanymi zmianami, ma zostać zastąpione przez proste zdanie: „Walutą Unii jest euro”¹.

Obowiązujące brzmienie akcentuje istnienie dwóch oddzielnych bytów – unii walutowej oraz Unii Europejskiej. Byty te, jak wiemy, nakładają się na siebie, jednak pozostają odrębne – istnieją pełnoprawne państwa członkowskie UE, pozostające poza unią walutową. Lakoniczne i autorytatywne stwierdzenie w wersji zaproponowanej przez Parlament Europejski, zdaje się znosić tę odrębność. Czy ma to więc oznaczać przymus wstąpienia do strefy euro? Pamiętamy, że w Traktacie akcesyjnym Polska teoretycznie przyjęła to zobowiązanie, jednak w praktyce jego bezterminowość znacząco je osłabia. Jak ma się do tego nowy, proponowany zapis traktatowy? Pozostaje to niejasne. Niewątpliwie jednak poprawka ta będzie stanowić pretekst do nasilenia presji na kraje członkowskie UE, które wciąż cieszą się suwerennością walutową, aby do strefy euro wstąpiły. Dlatego warto się zastanowić, co daje nam własna waluta.

Euro – podstawowe fakty

Myśl o wspólnej walucie europejskiej zaczęła się realizować w 1979 r., kiedy w ramach wprowadzenia Europejskiego Systemu Walutowego rozpoczęto używać Europejskiej Jednostki Walutowej (ECU) do operacji i rozliczeń między rządami. Z początkiem 1999 r. zainaugurowano euro w transakcjach bezgotówkowych, a trzy lata później również w formie gotówkowej, wycofując tym samym waluty narodowe. Euro jako walutę początkowo przyjęło 12 państw, ale przez ostatnie 21 lat do tego grona dołączyło kolejnych osiem, co daje w sumie 20 państw eurolandu. Dodajmy, państw o odmiennej sytuacji gospodarczej, interesach narodowych czy też o różnym stopniu rozwoju².

Unie walutowe nie są zjawiskiem nowym. Co więcej, zazwyczaj najważniejszym motywem ich powstania nie były kwestie ekonomiczne, lecz polityczne – m.in. chęć ekspansji i wzmacniania wpływów politycznych³. Tyczy się to również strefy euro. Wbrew obiegowej opinii, najgorętszymi zwolennikami unii walutowej byli Francuzi, którzy upatrywali w tym szansy na powstrzymanie marki niemieckiej przed zdominowaniem rynku europejskiego. Niemcy przystali na stworzenie strefy euro w zamian za poparcie Paryża dla zjednoczenia Niemiec⁴, niemniej jednak jako podstawę kursu euro przyjęto markę niemiecką według parytetu 1 EUR = 1,955 DM. Również emitent euro, czyli Europejski Bank Centralny znalazł siedzibę w Niemczech, we Frankfurcie. Po upadku ZSRR projekt wspólnej europejskiej waluty był podnoszony tym chętniej, że wiązano z nim nadzieje na przeciwstawienie się dominującej pozycji dolara amerykańskiego na świecie. Gospodarka strefy euro jest porównywalna do USA, zaś euro ma drugi największy udział w światowych rezerwach, sięgający 20 proc. Mimo to, wbrew ambicjom jej twórców, euro nie zdołało zagrozić światowej pozycji dolara i pozostaje walutą o zasięgu regionalnym, głównie na Starym Kontynencie⁵.

1 Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany traktatów, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/10-25/1276737PL.pdf, dostęp: 24 stycznia 2024 r.

2 M. Gwóźdź-Lasoń, S. Miklaszewicz, K. Pujer, *Unia Europejska i strefa euro: Doświadczenia i wyzwania ekonomiczne, techniczne, inżynierskie*, Wrocław 2017, s. 7.

3 Z. Szpringer, *Dylematy i przesłanki związane z przyjęciem euro przez Polskę*, „Studia BAS”, Warszawa 2019, s. 187.

4 P. Bagus, *Tragedia Euro*, tłum. J. Wozinski, Warszawa 2011.

5 P. Kowalewski, *Euro nie zagrozi dominującej pozycji dolara USA*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/waluty/euro-jeszcze-dlugo-nie-zagrozi-dominujacej-pozycji-dolara-usa>, dostęp: 24 stycznia 2024 r.

Euro w świetle teorii i badań

Teoretycznych podstaw do utworzenia strefy euro dostarczyła, jak się niekiedy uważa, teoria optymalnego obszaru walutowego. Jej prekursorami byli R. Mundell, R. McKinnon oraz P. Kinen. Problem polega na tym, że strefa euro w rzeczywistości nie spełnia podstawowego kryterium tej teorii, czyli realnej konwergencji, a więc upodabniania się gospodarek. Wprawdzie Frankel i Rose oczekiwali, że wspólna waluta da impuls do zaistnienia realnej konwergencji, jednak nic takiego się nie zdarzyło. Mówiąc inaczej, państwa wchodzące w skład strefy euro były i są zbyt zróżnicowane pod względem rozwoju gospodarczego a ich gospodarki mają inne cechy.

Wpływ strefy euro na wzrost gospodarczy był przedmiotem licznych badań empirycznych. Zazwyczaj wskazują one na zróżnicowane i negatywne skutki. Według jednej z analiz głównym beneficjentem euro na rok 2019 były Niemcy, a zaraz za nimi Holandia. W tym samym czasie wszystkie pozostałe kraje, zwłaszcza Włochy i Francja, traciły na byciu w strefie euro względem tego, co potencjalnie mogłyby zyskać, posiadając dalej własną walutę⁶. Podobne rezultaty dało badanie z 2022 r., z tą tylko różnicą, że według niego jedynie Niemcy korzystały z bycia w unii monetarnej, i to dopiero od 2010 r.⁷

Suwerenna polityka monetarna

Z czego to wynika? Rozważmy różne konsekwencje zamiany złotego na euro. Rozpocząć należy od przypomnienia faktu podstawowego – wejście do strefy euro pozbawia Polskę możliwości prowadzenia suwerennej polityki pieniężnej, której najważniejszym celem jest utrzymanie stabilności cen. Głównym narzędziem polityki monetarnej są stopy procentowe, a w ostatnich latach również programy skupu aktywów (przede wszystkim krajowych obligacji). Wybór właściwych parametrów (wysokość stóp, wielkość skupu aktywów), a także odpowiedniego momentu na ich zmianę to kluczowe decyzje podejmowane przez władze monetarne – w przypadku Polski przede wszystkim Radę Polityki Pieniężnej oraz zarząd NBP, na czele z prezesem NBP. Decyzje te podejmuje się w oparciu o analizy rozmaitych wskaźników ekonomicznych. Choć otoczenie międzynarodowe jest istotną zmienną, to kluczowe są parametry polskiej gospodarki. Przeniesienie decyzyjności na poziom Europejskiego Banku Centralnego (EBC) sprawi, że ekonomiczna sytuacja Polski stanie się zaledwie jednym z wielu parametrów branych pod uwagę. I jak wiemy z praktyki funkcjonowania instytucji unijnych, parametrem, mówiąc eufemistycznie, nie najważniejszym. Formalnie, prezes NBP byłby jednym z członków Rady Prezesów, najważniejszego organu decyzyjnego EBC (dziś liczącego 26 członków).

Prowadzenie wspólnej polityki pieniężnej miałoby sens, gdyby polska gospodarka zachowywała się podobnie jak pozostałe gospodarki unijne, przede wszystkim niemiecka, francuska i włoska. Tymczasem, inna jest charakterystyka procesów gospodarczych rdzeniowych państw UE, gospodarczo dobrze zintegrowanych takich jak Niemcy czy kraje Beneluksu, odmienna krajów Południa (m.in. Włochy, Grecja, Hiszpania), a jeszcze inna państw tzw. nowej Unii, do których należy Polska.

6 A. Gasparotti, M. Kullas, *20 Years of the Euro: Winners and Losers. An empirical study*, Centre for European Policy, 2019.

7 P. Dreuw, *Structural time series models and synthetic controls—assessing the impact of the euro adoption*, „Empirical Economics”, Vol. 64 (2023), s. 681-725.

Aktualny kryzys inflacyjny może nieco zamazywać ten obraz, ponieważ ma on charakter globalny i dotyka, choć w różnym stopniu, całą Europę. Bez trudu jednak można wyobrazić sobie sytuację, w której Polska potrzebuje luźnej polityki pieniężnej (np. niskich stóp) w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego, podczas gdy w Niemczech czy Francji istnieje potrzeba jej zaostrzenia z powodu inflacji. W takiej sytuacji polityka monetarna EBC będzie niedopasowana to któregoś z krajów. Nie trudno się domyśleć, że będzie to państwo o mniejszych wpływach politycznych.

Jednym z narzędzi prowadzenia polityki pieniężnej są również interwencje walutowe, polegające na kupnie lub sprzedaży przez bank centralny walut obcych. Również ta kompetencja zostaje przeniesiona do EBC wskutek wejścia do strefy euro. Państwo członkowskie jest zobligowane do wytransferowania części swoich rezerw walutowych do EBC, tracąc wpływ na ich lokowanie na poziomie strategicznym. Decyzja o interwencji walutowej leży w gestii organów EBC. Również zarządzanie pozostałymi w krajowym banku centralnym rezerwami podlega restrykcjom – operacje powyżej określonego progu muszą być autoryzowane przez EBC⁸.

Euro jako źródło politycznych nacisków

Brak suwerenności walutowej i oddanie szeregu kompetencji banku centralnego do EBC poszerza pole instytucjom unijnym do nacisku i szantażu wobec państwa polskiego. Historia wykorzystywania instytucji monetarnych do osiągania określonych celów gospodarczo-politycznych jest długa. O nadużywanie mechanizmu warunkowości oskarżany jest często Międzynarodowy Fundusz Walutowy, będący pod dominującym wpływem USA. Z kolei Amerykański Fed, w teorii niezależny bank centralny, odmówił w 2020 r. otwarcia Turcji tzw. linii swapowej, powołując się na brak wzajemnego zaufania między państwami⁹. Był to czas wzmożonego napięcia politycznego na linii Waszyngton-Ankara, a decyzja ta mogła przyczynić się do pogłębienia kryzysu walutowego w Turcji.

Również EBC nie pozostaje wolny od oskarżeń o podobne praktyki. Opisuje je m.in. Manolis Kalaitzake, badacz wpływu instytucji finansowych na sferę polityczną. Przytacza on m.in. przykład działań Jean-Claude'a Tricheta, ówczesnego prezesa EBC w czasie kryzysu finansowego w Irlandii. Uzależnił on udzielenie wsparcia płynnościowego przez EBC od ustępstw wobec wierzycieli Irlandii¹⁰. Chociaż wsparcie płynnościowe jest zwykle postrzegane jako neutralne narzędzie techniczne służące krótkoterminową pomocą bankom w trudnych sytuacjach, w tym przypadku zostało wykorzystane jako środek nacisku na władze Irlandii. Zachowując suwerenność walutową, państwo może, nie pytając zewnętrznych ośrodków decyzyjnych o zgodę, podejmować działania odpowiednie do sytuacji.

Znane są również bardziej kontrowersyjne działania frankfurckiego banku. W 2011 r. EBC wstrzymał program skupu obligacji włoskich, co przyczyniło się do poważnych niepokojów na włoskim rynku kapitałowym, upadku rządu Silvio Berlusconi i wyboru na premiera Mario Montiego, uważanego

8 Banco de España, *Holding and managing foreign-currency*, https://www.bde.es/wbe/en/sobre-banco/mision/funciones/gestionar_las_r_fc6b52429f11281.html, dostęp: 24 stycznia 2024 r.

9 Reuters.com, *Fed has swap lines with countries of 'mutual trust', policymaker says*, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-economy-reserves-fed/fed-has-swap-lines-with-countries-of-mutual-trust-policymaker-says-idUSKBN2212D4/>, dostęp: 24 stycznia 2024 r.

10 M. Kalaitzake, *Central banking and financial political power: An investigation into the European Central Bank*, „Competition & Change”, Vol. 23, Issue 3 (2018), s. 15.

za stronnika kręgów finansowych¹¹. W przypadku posiadania własnej waluty decyzja o skupie obligacji przez bank centralny jest jego suwerenną decyzją. Pole do nieczystych gier i nacisków zewnętrznych graczy jest znacznie węższe. Janis Warufakis, były minister finansów Grecji opisuje podobne sposoby wpływania na kluczowe aspekty polityki gospodarczej, w tym na decyzje personalne dotyczące najważniejszych stanowisk w państwie w czasie kryzysu zadłużenia drugiej dekady XXI w.¹²

Złoty jako naturalny amortyzator w razie kryzysów

Korzyścią z posiadania suwerenności walutowej jest również możliwość sięgania po mechanizm zwany naturalnym amortyzatorem lub stabilizatorem. Kurs walutowy, o ile nie jest sztucznie usztywniony, podlega naturalnym, nieustannym fluktuacjom. Są one odzwierciedleniem procesów gospodarczych, jakie zachodzą w danej gospodarce narodowej, a ściślej: w jej relacjach z gospodarką światową. Napływ kapitału zagranicznego do Polski, będący efektem np. inwestycji albo zwiększonego eksportu, skutkuje większym zapotrzebowaniem na polskiego złotego, co umacnia naszą walutę. Mocniejsza waluta jednak czyni eksport mniej opłacalnym, sprzyjając za to importowi, co prowadzi do naturalnego równoważenia się tych sił. Ułatwia to stabilizowanie bilansu płatniczego kraju.

Strefa euro zawiesza te zasady w wymianie handlowej między jej członkami. Mają one bowiem tę samą walutę, a zatem kurs walutowy nie odgrywa roli naturalnego stabilizatora bilansu handlowego. Owo zawieszenie naturalnych mechanizmów kursowych pozwoliło Niemcom na rozwinięcie eksportu na wielką skalę, a zarazem stało się jedną z przyczyn gospodarczych tarapatów takich krajów jak Grecja.

To właśnie historia tego państwa w drugiej dekadzie XXI w. pokazała, że brak własnej waluty daje się szczególnie we znaki w czasach kryzysu. Poza sporem ekonomicznym jest fakt, że kryzys byłoby znacznie łatwiej przetrwać, gdyby w Atenach i Salonikach nadal płacono drachmą. Głęboka recesja, jaką przeżywała Grecja, niechybnie wywołałaby znaczne osłabienie narodowej waluty. To pozwoliłoby na poprawę konkurencyjności eksportu czy turystyki, a także przyciągnęłoby zagraniczne inwestycje, ponieważ Grecja byłaby państwem z tanią siłą roboczą i niskimi kosztami produkcji. W rezultacie ożywienie gospodarcze przyszłoby znacznie szybciej. Stało się jednak inaczej – Grecja doświadczyła głębokiej gospodarczej degradacji i to przynależność do strefy euro była tego główną przyczyną.

Nadzwyczajna emisja waluty

Suwerenność walutowa daje jeszcze jeden przywilej – możliwość nadzwyczajnej emisji pieniądza. Ekonomiści są zasadniczo zgodni, że finansowanie potrzeb budżetowych z (jak zwykło się potocznie o tym mówić) druku pieniądza nie jest dobrym rozwiązaniem. Wysoka inflacja, będąca tego częstym skutkiem, jest bowiem dewastująca dla życia gospodarczego i społecznego. Nie zmienia to jednak faktu, że istnieją okoliczności, w których podwyższona inflacja może być mniejszym złem: przykładowo, wojny lub poważne kataklizmy mogą wymagać szybkiej reakcji i zupełnie niespodziewanych

¹¹ Ibidem, s. 16.

¹² J. Warufakis, *Porozmawiajmy jak dorośli. Jak walczyłem z europejskimi elitami*, tłum. P. Juškowiak i in., Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2018.

wydatków. Suwerenny walutowo kraj może, w nadzwyczajnych sytuacjach, sfinansować je poprzez emisję pieniądza. Państwa strefy euro pozbawiły się takiego przywileju.

W analogiczny sposób można, w wyjątkowych okolicznościach, odpowiedzieć na kryzys zadłużenia. Jeśli państwo jest zapożyczone w swojej walucie (w przypadku Polski w znacznym stopniu jest to prawda) oraz ma możliwość jej emisji, w zasadzie zawsze jest w stanie uniknąć bankructwa.

Euro a wzrost cen

Warto również wspomnieć, że patrząc na doświadczenia innych krajów, po wejściu do strefy euro Polacy mogą spodziewać się wzrostu cen, tzw. efektu cappuccino. Polega on na dostosowaniu cen produktów i usług po konwersji ze złotego. Przeliczając nowe ceny, sprzedawcy mają tendencję do zaokrąglania ich w górę. Publicystyczna nazwa opisująca ten efekt, odnosi się do czasów przyjęcia euro przez Włochy. Kawiarnie na Półwyspie Apenińskim wyceniały swój sztandarowy produkt na ok. 1500 lirów (równowartość 0,77 euro), a po przyjęciu nowej waluty na 1 euro, co dało istotną, bo aż 30% podwyżkę cen.

Wyjście ze strefy euro?

Szczegóły prawne dotyczące wspólnej waluty europejskiej zostały zapisane w Traktacie z Maastricht, jednakże nie uwzględniono w nim ani w żadnym innym dokumencie drogi do wycofania się ze strefy euro. Procedura wyjścia musiałaby być więc przedmiotem odrębnej umowy. Doświadczenia Wielkiej Brytanii związane z opuszczeniem UE pokazują, jak mozolny może być to proces, zwłaszcza gdy strona unijna traktuje go jako przestrożę dla innych potencjalnych kandydatów do opuszczenia struktur europejskich. Dodać trzeba, że wyjście ze strefy euro może być szczególnie trudne jeszcze z innego powodu: zadłużenie krajów strefy euro jest z naturalnych przyczyn denominowane we wspólnej walucie. Powrót do waluty narodowej oznacza, że z dnia na dzień wszystkie zobowiązania państwa stają się *de facto* zadłużeniem zagranicznym. Przekłada się to na wysoką wrażliwość gospodarki i budżetu na wahania kursu walutowego. To wszystko sprawia, że wyjście ze strefy euro jest operacją wyjątkowo trudną – *de facto* na granicy wykonalności.

Podsumowanie

W debacie polityczno-ekonomicznej coraz rzadziej mówi się o euro jako o czynniku sukcesu gospodarczego. Nic dziwnego, korzyści z przyjęcia euro są wątpliwe, zaś zagrożenia coraz bardziej ewidentne. Euro staje się więc projektem niemal wyłącznie politycznym. Wspólna waluta czyni ewentualne opuszczenie UE jeszcze trudniejszym. Wydaje się, że właśnie głównie temu celowi, tj. cementowaniu UE ma służyć dodatkowa presja na kraje członkowskie, aby bez wyjątku pozbyły się własnych walut. Widzimy jednak, że rezygnacja z suwerenności walutowej zrodzi poważne konsekwencje dla polskiej gospodarki i podmiotowości.

Sprawy rodzinne

Główne tezy

- Poprawki nr 103 i 104 usuwają z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wymóg uzyskania jednomyślności w Radzie UE w zakresie prawa rodzinnego (prawo weta) i zastępują go zwykłą procedurą ustawodawczą umożliwiającą przyjęcie większością kwalifikowaną rozwiązań sprzecznych z tożsamością kulturową, konstytucyjną i obyczajową istotnej części państw członkowskich.
- Polska od początku przynależności do Unii Europejskiej deklarowała swoją suwerenność w zakresie prawa rodzinnego – w dwóch oficjalnych deklaracjach do unijnych traktatów z 2003 r. oraz 2007 r.
- Proponowane poprawki stanowią kontynuację dotychczasowych wieloletnich działań Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej na rzecz narzucenia wszystkim państw członkowskim UE obowiązku uznawania skutków prawnych rejestracji i uprzywilejowania związków homoseksualnych.
- Przyjęcie poprawek umożliwiłoby także ewentualne narzucenie w przyszłości państwom członkowskim obowiązku realizowania przez te państwa orzeczeń zagranicznych sądów i organów administracyjnych bezpodstawnie nakazujących odbieranie dzieci rodzicom.
- Przyjęcie poprawek może prowadzić do normalizacji procedury surogacji, czyli „kupowania” dziecka poczętego z własnego lub obcego materiału genetycznego, lecz urodzonego przez „matkę zastępczą”.

Poprawki nr 103 i 104 odbierające państwu członkowskiemu suwerenność w zakresie prawa rodzinnego

Wśród propozycji zmian zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 r. znajdują się poprawki o numerach 103 i 104, odnoszące się do „środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne” oraz „aspektów prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne”. Poprawki te odnoszą się odpowiednio do art. 81 ust. 3 akapit pierwszy i art. 81 ust. 3 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ (dalej: TFUE). W dotychczasowym brzmieniu przepisy te w odniesieniu do ustanawiania wskazanych wyżej środków oraz przyjmowania decyzji określającej wskazane wyżej aspekty zakładają, że Rada Unii Europejskiej, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zawsze stanowi w tych sprawach jednomyślnie. Tymczasem poprawki likwidują ten wyjątek, zakładając, że odtąd Parlament Europejski i Rada UE, na wniosek Komisji, miałyby stanowić zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, co umożliwiłoby przegłosowanie jednych państw przez inne.

Istotą dotychczasowego brzmienia art. 81 ust. 3 TFUE jest wyłączenie uregulowania norm z zakresu prawa rodzinnego na poziomie ogólnounijnym z reżimu zwykłej procedury ustawodawczej i podporządkowanie go jednomyślności Rady – co w języku potocznym jest równoznaczne ze swoistym prawem weta każdego państwa członkowskiego. Wyjątek ten jest bezpośrednio związany z art. 9 załączonej do TFUE Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej² (KPPUE), zgodnie z którym „**prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw**”. Proponowane zmiany sprowadzają się do zastąpienia zasady jednomyślności zwykłą procedurą ustawodawczą. Co oznacza, podobnie jak w wielu obszarach omawianych w raporcie, poddanie spraw z zakresu prawa rodzinnego na poziomie ogólnounijnym decyzji większości kwalifikowanej, to jest poparciem 55% państw członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% obywateli UE.

Po ewentualnym wprowadzeniu takiej zmiany do umowy międzynarodowej, jaką jest TFUE, Polska stanęłaby w obliczu realnego ryzyka, że inne państwa członkowskie dysponujące w danym głosowaniu odpowiednią większością kwalifikowaną, mogłyby przegłosować rozporządzenie narzucające wszystkim państwom członkowskim rozmaite rozwiązania z zakresu prawa rodzinnego, nawet pomimo ich ewidentnej sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego tych państw. Przykładowo, mogłoby to być rozporządzenie dotyczące uznawania związków homoseksualnych i zrównania ich z małżeństwami albo rozporządzenie dotyczące uznaniowego odbierania dzieci rodzicom na przykład za wychowywanie ich w danym systemie wartości lub odmowę realizowania obowiązku oświatowego poza domem rodzinnym, albo też rozporządzenie normalizujące procedurę surogacji.

1 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47.

2 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 391.

Trwała sprzeczność stanowisk w sprawie suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze prawa rodzinnego, kwestii o znaczeniu moralnym i spraw życia ludzkiego

Deklaracja nr 39 do Traktatu Akcesyjnego

Suwerenność państwa polskiego w zakresie prawa rodzinnego została jednostronnie zadeklarowana w deklaracji nr 39 do Traktatu Akcesyjnego, złożonej przez Polskę już w styczniu 2003 r., w myśl której „nic w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz w postanowieniach traktatów zmieniających lub uzupełniających te traktaty nie stanowi dla Państwa Polskiego przeszkody w regulowaniu kwestii o znaczeniu moralnym, jak również kwestii odnoszących się do ochrony życia ludzkiego”³, oraz deklaracji nr 61 do Traktatu Lizbońskiego z 2007 r., zgodnie z którą „Karta w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, **prawa rodzinnego**, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”.

W odpowiedzi na tę deklarację w lutym 2003 r.⁴ państwa „piętnastki”, czyli ówczesne państwa członkowskie UE, załączyły do Traktatu swoją „kontrdeklarację” – ogólną wspólną deklarację nr 21. Zgodnie z jej treścią „obecne państwa członkowskie podkreślają, iż Deklaracje dołączone do niniejszego Aktu Końcowego nie mogą być interpretowane lub stosowane w sposób sprzeczny z obowiązkami państw członkowskich wynikającymi z Traktatu i Aktu Przystąpienia. Obecne państwa członkowskie zwracają uwagę, iż Komisja w pełni popiera powyższą deklarację”.

Uchwała Sejmu RP z 11 kwietnia 2003 r. w sprawie suwerenności polskiego prawodawstwa w dziedzinie moralności i kultury

W związku z tym dwugłosem i niejasnościami, postanowiono zadeklarować suwerenność państwa polskiego w obszarze moralności publicznej i prawa rodzinnego również na gruncie ogłoszonych przez Sejm RP uchwał – choć niewiążących prawnie, jednak mających istotne znaczenie jako zobowiązanie moralne i istotna wskazówka w dekodowaniu rzeczywistych zamiarów ustawodawcy, przekazującego część kompetencji instytucjom Unii Europejskiej.

29 listopada 2002 r. grupa posłów reprezentowana przez Artura Zawiszę wniosła projekt uchwały „w sprawie nienaruszalności suwerennych kompetencji państwa w dziedzinie moralności i kultury”⁵. Projekt miał charakter ponadpartyjny – wśród wnioskodawców byli ówczesni liderzy zarówno partii należącej do koalicji rządowej – Polskiego Stronnictwa Ludowego (Zbigniew Kuźmiuk), jak i dwóch partii opozycyjnych – Platformy Obywatelskiej (Maciej Płażyński) oraz Prawa i Sprawiedliwości (Jarosław Kaczyński). Wnioskodawcy zwrócili uwagę, że rok wcześniej, 9 maja 2002 r., minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz, w odpowiedzi na interpelację z 15 kwietnia, stwierdzał, że „zagadnienia dotyczące ochrony fundamentalnych praw ludzkich, w tym w zakresie etycznym

3 Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca moralności publicznej, Dz. Urz. UE L 236 z 2003 r., s. 983.

4 Wiadomosci.wp.pl, *Unia Europejska a polska moralność*, 5 lutego 2003 r., <https://wiadomosci.wp.pl/unia-europejska-a-polska-moralnosc-6036482652488321a>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

5 Projekt uchwały w sprawie nienaruszalności suwerennych kompetencji państwa w dziedzinie moralności i kultury, druk Sejmu IV kadencji nr 1172, 29 listopada 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocla?OpenAgent&4&1172&KSP>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

i kulturowym, pozostają w całości w kompetencji państw członkowskich i ich prawodawstwa krajowego. Nie są regulowane prawem europejskim. Nie ma przy tym w chwili obecnej tendencji do zmiany tego stanu rzeczy i trudno sobie taki kierunek ewolucji prawa europejskiego wyobrazić w przewidywalnej przyszłości. Co więcej, wymagałoby to zmian o charakterze konstytucyjnym w Unii Europejskiej, a takie zmiany są możliwe jedynie przy aprobacie wszystkich państw członkowskich, w tym Polski po jej wstąpieniu do tej organizacji⁶.

12 marca 2003 r. minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz w odpowiedzi na zapytanie poselskie z 7 lutego, dotyczące deklaracji rządowej, potwierdził, że deklarację należy rozumieć w ten sposób, że „prawo wspólnotowe z zasady nie wkracza w kwestie moralności i ochrony życia, zatem nie można wnioskować, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie związane z koniecznością dostosowania się do narzuconego «kodeksu etycznego» [...] Po wejściu do Unii Europejskiej Polska w kwestiach dotyczących moralności i ochrony życia nadal będzie się kierować własnymi regulacjami prawnymi⁷”.

Ostatecznie pięć dni przed podpisaniem Traktatu oraz dwa miesiące przed referendum akcesyjnym, 11 kwietnia 2003 r., Sejm RP zdecydowaną większością 374 głosów⁸ przyjął uchwałę w sprawie suwerenności polskiego prawodawstwa w dziedzinie moralności i kultury (M.P. poz. 290) o treści: „Zmierzając ku integracji z innymi krajami europejskimi w ramach Unii Europejskiej, w obliczu zbliżającego się referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że polskie prawodawstwo w zakresie moralnego ładu życia społecznego, godności rodziny, małżeństwa i wychowania oraz ochrony życia nie podlega żadnym ograniczeniom w drodze regulacji międzynarodowych”.

Jeszcze w trakcie prac nad uchwałą okazało się, że przedstawiciele Komisji Europejskiej prezentują stanowisko diametralnie odmiennie niż przedstawiciele polskiego rządu i parlamentu. 2 kwietnia 2003 r. komisarz do spraw rozszerzenia Unii Europejskiej Günter Verheugen w odpowiedzi na zapytanie z 14 lutego dotyczące polskiej deklaracji, stwierdził, iż „deklaracja jako taka nie oznacza, że Polska została zwolniona z obowiązków i zobowiązań wynikających z traktatów WE. Przeciwnie, obecne państwa członkowskie wydały ogólną wspólną deklarację, w której podkreśliły, że deklaracje dodane do Traktatu Akcesyjnego nie mogą być interpretowane ani stosowane w sposób sprzeczny ze zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z Traktatu i Aktu Przystąpienia. Komisja w pełni podpisała się pod tą deklaracją⁹”. Identycznej odpowiedzi komisarz udzielił 10 lipca na zapytanie z 21 maja, dodając ponadto, że „wyjaśniono polskiemu rządowi, że deklaracja dotycząca «moralności publicznej» nie może być interpretowana jako zwalniająca polski rząd z jakichkolwiek zobowiązań wynikających z tych dyrektyw [2000/43/WE oraz 2000/78/WE]¹⁰”.

6 Interpelacja nr 1113 w sprawie możliwości podpisania tzw. protokołu dodatkowego gwarantującego nienaruszalność krajowego ustawodawstwa chroniącego życie człowieka w przypadku akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, 15 kwietnia 2002 r.

7 Zapytanie nr 1441 w sprawie deklaracji o moralności w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, 7 lutego 2003 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/3001bd878392962bc12573b500459bdb/b290f4a01d653ef1c125748900496d3a?OpenDocument>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

8 Głosowanie nr 168 – posiedzenie nr 45, 11 kwietnia 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&45&168>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

9 Answer given by Mr Verheugen on behalf of the Commission, Parliamentary question - E-0533/2003(ASW), 2 kwietnia 2003 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-5-2003-0533-ASW_EN.html, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

10 Answer given by Mr Verheugen on behalf of the Commission, Parliamentary question - E-1844/2003(ASW), 10 lipca 2003 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-5-2003-1844-ASW_EN.html, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

Traktat Lizboński. Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej nr 61 do TFUE. Protokół polsko-brytyjski

Rzeczpospolita Polska niezmiennie stała na stanowisku obowiązywania przedstawionej deklaracji. TFUE zawiera złożoną przez Rzeczpospolitą Polską kolejną deklarację nr 61, w myśl której „Karta (Praw Podstawowych UE – przyp. N.B.) w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, **prawa rodzinnego**, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”.

Stanowisko to zostało następnie powtórzone w uchwale Sejmu RP z 1 kwietnia 2008 r. dotyczącej zgody na ratyfikację Traktatu lizbońskiego (M.P. poz. 270), zgodnie z którą „Traktat z Lizbony nie daje podstaw do wykładni, która dopuszczałaby, aby w ramach instytucji Unii Europejskiej były podejmowane jakiegokolwiek działania uszczuplające suwerenność państw członkowskich, godzące w ich narodową tożsamość lub szkodzące ich słusznym interesom narodowym. [...] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej w żaden sposób nie narusza prawa Rzeczypospolitej Polskiej do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, **prawa rodzinnego**, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka, co zostało potwierdzone w Deklaracji Rzeczypospolitej Polskiej do Traktatu z Lizbony”. Uchwała została przyjęta zdecydowaną większością 353 głosów¹¹.

Integralną częścią TFUE jest także protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, czyli „protokół polsko-brytyjski”, który wprowadza klauzulę *opt-out* w zakresie stosowania Karty w Polsce, stwierdzając, że nie rozszerza ona zdolności TSUE ani żadnego sądu krajowego do uznania, iż przepisy, praktyki lub działania administracyjne tych krajów są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. W szczególności i w celu uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty (artykuły 27-38, dotyczące głównie praw pracowniczych, jednak w art. 33 dotyczące także ochrony rodziny), nie tworzy względem tych krajów praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej z wyjątkiem przypadków przewidzianych w prawie krajowym. Jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do tych krajów wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki tych krajów.

Uchwała Sejmu RP z 27 maja 2011 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady za niezgodny z zasadą pomocniczości

11 maja 2011 r. w odpowiedzi na projekt rozporządzenia Rady Unii Europejskiej o zarejestrowanych związkach partnerskich przedstawiony przez Komisję Europejską (patrz punkt 3.2.) przedstawiciele rządu zarekomendowali posłom na forum sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej przyjęcie projektu uchwały wyrażającej sprzeciw wobec projektowanego rozporządzenia o zarejestrowanych związkach partnerskich. Poseł Nelli Rokita-Arnold, wyznaczona jako sprawozdawca projektu, stwierdziła: „wydaje mi się, że powstaje ryzyko uznania małżeństw homoseksualnych w Polsce. Zostanie nam narzucony obowiązek uznania takiego związku jako małżeństwa”. W odpowiedzi podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Zbigniew Wrona potwierdził, że „poprzez taką normę

11 Głosowanie nr 3 – posiedzenie nr 12, 1 kwietnia 2008 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&12&3>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

wymuszano by uznawanie związków partnerskich przez sądy polskie, gdyby jurysdykcyjnie były właściwe do orzekania. Między innymi dlatego rząd jest przeciwny pracom nad projektowanym rozporządzeniem¹². 20 maja podczas kolejnego posiedzenia¹³ komisja bez dalszej dyskusji podjęła inicjatywę uchwałodawczą w celu wyrażenia sprzeciwu posłów wobec projektu rozporządzenia¹⁴.

Posel Jarosław Pięta reprezentujący klub Platformy Obywatelskiej, przywołał w debacie opinię prawną Piotra Mostowika z 29 kwietnia 2011 r. Wskazywał on, że w razie wejścia w życie rozporządzenia „głównym rezultatem w praktyce może być zastępowanie instytucji małżeństwa kobiety i mężczyzny lub wprowadzenie «ograniczonego małżeństwa» albo rejestrowanie w przeważającej mierze par homoseksualnych (ten ostatni cel jest podkreślany jako w praktyce cel zasadniczy wprowadzania tej instytucji prawnej)”¹⁵.

27 maja 2011 r. Sejm RP zdecydowaną większością 379 głosów¹⁶ przyjął uchwałę w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady za niezgodny z zasadą pomocniczości (M.P. poz. 522) wraz z uzasadnioną opinią, w której stwierdził, że „Celem traktatowym nie jest przenoszenie regulacji materialnego prawa rodzinnego dotyczących związków partnerskich z państw Unii, które w ostatnich latach wprowadziły w ustawodawstwie wewnętrznym takie regulacje, do państw, które podobnych konstrukcji prawnych nie przewidują (m. in. do Polski, w której ochrona małżeństwa, jako związku kobiety i mężczyzny, jest zasadą wyrażoną w art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Sejm stoi na stanowisku, że Unia Europejska nie ma kompetencji do przyjmowania przepisów dotyczących materialnego prawa rodzinnego, w szczególności przepisów, które powodują wprowadzenie związków partnerskich regulowanych prawem państwa rejestracji w państwach nieprzewidujących takiej instytucji prawnej”.

Gwarancyjny charakter dotychczasowych postanowień traktatowych

Niezależnie od wyraźnie zarysowanego od początku członkostwa Polski w Unii Europejskiej sporu, na straży polskiej suwerenności w obszarze prawa rodzinnego stały regulacje art. 81 ust. 3 TFUE, ustanawiające zasadę jednomyślności. Usunięcia tej gwarancji dotyczą właśnie komentowane poprawki.

12 Posiedzenie sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej, 11 maja 2011 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/SUE-247>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

13 Posiedzenie sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej, 20 maja 2011 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/SUE-250>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

14 Komisyjny projekt uchwały w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich (KOM(2011) 127 wersja ostateczna) za niezgodny z zasadą pomocniczości – Druk Sejmu VI kadencji nr 4203, 20 maja 2011 r., <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4203.htm>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

15 P. Mostowik, *Opinia prawna w sprawie projektów rozporządzeń Rady [...] w szczególności w zakresie zgodności z zasadą pomocniczości oraz skutków dla prawa polskiego*, 29 kwietnia 2011 r., [http://orka.sejm.gov.pl/SUEVlkad.nsf/7bfa211dcbf982c7c12578630035da9e/40adec4e1f525477c1257887004ab82c/\\$FILE/833-11_Mostowik.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/SUEVlkad.nsf/7bfa211dcbf982c7c12578630035da9e/40adec4e1f525477c1257887004ab82c/$FILE/833-11_Mostowik.rtf), dostęp: 6 grudnia 2023 r.

16 Głosowanie nr 49 – posiedzenie nr 93, 27 maja 2011 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&93&49>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

Poprawki nr 103 i 104 jako zwiększenie ryzyka narzucenia państwom członkowskim obowiązku prawnego uznawania związków homoseksualnych i zrównania ich z małżeństwami

Proponowane poprawki stanowią kontynuację dotychczasowych, regularnych apeli Parlamentu Europejskiego, który domagał się od Komisji Europejskiej narzucenia wszystkim państwom członkowskim UE obowiązku uznawania związków homoseksualnych w (niewiązących prawnie) rezolucjach:

- z 18 stycznia 2006 r. „w sprawie homofobii w Europie” (punkt 11 i 13),
- z 24 maja 2012 r. „w sprawie zwalczania homofobii w Europie” (punkt 4 i 9),
- z 4 lutego 2014 r. „w sprawie unijnego planu przeciwdziałania homofobii i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową” (punkt 4 lit. H),
- z 14 lutego 2019 r. „w sprawie przyszłości wykazu działań na rzecz osób LGBTI (2019-2024)” (punkt 10),
- z 14 września 2021 r. „w sprawie praw osób LGBTIQ w UE” (punkt 4 i 5).

16 marca 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła także projekt rozporządzenia „w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich”¹⁷. Rozporządzenie to narzucałoby organom administracji i sądownictwa wszystkich państw członkowskich obowiązek uznawania w niektórych przypadkach instytucji związków partnerskich zarejestrowanych w innych państwach członkowskich (motyw 21 i 23, art. 18 ust. 2, art. 24). Projekt nigdy nie został jednak uchwalony ze względu na sprzeciw m. in. Polski i Węgier.

7 grudnia 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia analogiczny z tym z 2011 r., jednak pod innym tytułem: „w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania orzeczeń i przyjmowania dokumentów urzędowych dotyczących pochodzenia dziecka oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia pochodzenia dziecka”¹⁸. Podobnie jak poprzednio rozporządzenie to narzucałoby państwom członkowskim obowiązek uznawania w niektórych przypadkach instytucji związków partnerskich zarejestrowanych w innych państwach członkowskich (motyw 14 i 21, art. 24 ust. 1 i 2).

Poprawki nr 103 i 104 stanowią próbę „ominięcia” skomplikowanej procedury uchwalania kolejnych rozporządzeń i jednorazowego odebrania państwom członkowskim autonomii w tym zakresie.

17 Wniosek – Rozporządzenie Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, COM (2011) 127 wersja ostateczna, 16 marca 2011 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011PC0127>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

18 Wniosek – Rozporządzenie Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania orzeczeń i przyjmowania dokumentów urzędowych dotyczących pochodzenia dziecka oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia pochodzenia dziecka, COM (2022) 695 wersja ostateczna, 7 grudnia 2022 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0695>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

Poprawki nr 103 i 104 jako zwiększenie ryzyka bezpodstawnego odbierania dzieci rodzicom

14 lipca 2023 r. Komisja Europejska zainaugurowała inicjatywę na rzecz „wsparcia rozwoju i wzmocnienia zintegrowanych systemów ochrony dzieci w UE”¹⁹, której owocem miałyby być wydanie przez KE zalecenia (niewiążącego prawnie). Zgodnie z zapowiedzią w jej ramach „wspierane będzie zintegrowane podejście systemowe, angażujące wszystkie odpowiednie podmioty w państwach członkowskich współpracujące na rzecz ochrony dzieci, w tym organy publiczne [...] i społeczeństwo obywatelskie, również w sprawach transgranicznych”. Komisja uzasadnia konieczność wydania zalecenia treścią art. 24 ust. 1 zd. 1 Karty Praw Podstawowych UE: „Dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra”.

Sama deklarowana motywacja tej inicjatywy nie budzi istotnych zastrzeżeń. Brak doprecyzowania założeń nowej inicjatywy w zakresie ochrony integralności rodziny (gwarantowanej domyślnie także przez art. 33 ust.1 KPPUE, zgodnie z którym „Rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej”) stwarza jednak ryzyko, że Unia Europejska może w przyszłości dążyć do narzucenia państwom członkowskim, w tym Polsce, wzorca rozwiązań przyjętych w państwach takich jak Norwegia (niebędąca członkiem UE) oraz Niemcy, a nawet ewentualnego utworzenia ogólnounijnego „urzędu ds. dzieci”, który nieproporcjonalnie ingerowałby w integralność polskich rodzin. Wieloletnia obserwacja, jak funkcjonują takie instytucje jak norweski Barnevernet utworzony w 1992 r. czy niemiecki Jugendamt, ukazuje dysfunkcyjność takich rozwiązań oraz destrukcyjne skutki dla rodzin w wieloletniej perspektywie²⁰.

Do tej pory stanowisko organów Unii Europejskiej wobec funkcjonowania urzędów bezpodstawnie odbierających dzieci rodzicom było raczej krytyczne. Parlament Europejski w 2018 r. przyjął rezolucję piętnującą dyskryminowanie przez państwo niemieckie rodziców z innych krajów, a także krytykujące bezpodstawne oddzielenie dzieci od rodziców²¹. Przyjęcie poprawek nr 103 i 104 dałoby jednak możliwość wprowadzenia takich antyrodzinnych rozwiązań w przyszłości – na przykład poprzez uchwalenie stosownego rozporządzenia pomimo sprzeciwu kilku państw członkowskich.

Poprawki nr 103 i 104 jako zwiększenie ryzyka normalizacji procederu surogacji

Macierzyństwo zastępcze zwane również surogacją to umowa, w której w ramach kobieta zobowiązuje się do zajścia w ciążę w drodze zapłodnienia pozaustrojowego, urodzenia dziecka oraz przeniesienia praw rodzicielskich na rzecz klienta. Jeżeli częścią umowy jest wynagrodzenie dla matki, określa się ją jako surogację komercyjną, a jeżeli odbywa się ona nieodpłatnie – jako surogację „altruistyczną”, choć w tym drugim przypadku wynagrodzenie może być zakamuflowane jako refundacja kosztów ciąży²².

19 [Ec.europa.eu, Ochrona dzieci – integracja systemów](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13884-Ochrona-dzieci-integracja-systemow_pl), tytuł inicjatywy: *Zalecenie w sprawie zintegrowanych systemów ochrony dzieci*, Ref. Ares(2023)4901705, 14 lipca 2023 r., https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13884-Ochrona-dzieci-integracja-systemow_pl, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

20 [Ordoiuris.pl, Zagrożenie dla autonomii rodzin. KE pracuje nad zintegrowanymi systemami ochrony dzieci](https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/zagrozenie-dla-autonomii-rodzin-ke-pracuje-nad-zintegrowanymi-systemami), 28 września 2023 r., <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/zagrozenie-dla-autonomii-rodzin-ke-pracuje-nad-zintegrowanymi-systemami>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

21 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie roli niemieckiego Urzędu ds. Dzieci i Młodzieży (*Jugendamt*) w transgranicznych sporach rodzinnych (2018/2856(RSP)), Dz. Urz. UE C 363 z 2020 r., s. 107.

22 *Opinia prawna na temat obowiązku legalizacji surogacji i ektogenezy z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej*, 10 lutego 2023 r., https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Analiza_surogacja_ektogeneza.pdf, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

Parlament Europejski w dwóch rezolucjach – z 2011 i 2015 r. – potępił „macierzyństwo zastępcze” jako formę wykorzystywania kobiet. Obecnie wszystkie państwa członkowskie UE zabraniają surogacji komercyjnej. Większość zakazuje także surogacji „altruistycznej” (np. w Niemczech, we Francji, we Włoszech czy w Hiszpanii), ale inne dopuszczają ją prawnie (np. Belgia, Holandia). Surogacja jest praktyką popularną na Ukrainie, która aspiruje do członkostwa w UE²³. Istnieje zatem ryzyko, że w przyszłości w razie poszerzenia grona zwolenników surogacji, instrument wprowadzany poprawkami nr 103 i 104 zostanie wykorzystany do normalizacji tego proceduru w całej Unii Europejskiej – poprzez możliwość przegłosowania rozporządzenia ujednocniającego proceder surogacji, niezależnie od sprzeciwu nawet kilku państw.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę wyjątkowy i niepowtarzalny status rodziny – podstawowej komórki społecznej i wspólnoty wychowawczej, przekazującej tradycje narodowe i religijne oraz kształtującej postawy etyczne – należy podchodzić z wielką ostrożnością do wyrzekania się przez państwa członkowskie Unii Europejskiej jakiegokolwiek części kompetencji w obszarze prawa rodzinnego.

Tymczasem proponowane zmiany traktatowe nie ograniczają się do powierzenia UE ostatniej części tych kompetencji, lecz stanowią upoważnienie blankietowe do przegłosowywania w tym obszarze jednych państw członkowskie przez drugie. Otwiera to instytucjom unijnym możliwość dowolnego kształtowania stosunków rodzinnych w całej UE, aż do zupełnego podważenia naturalnej tożsamości rodziny, chronionej przez tysiąclecia europejskiej tradycji prawnej. W przypadku przyjęcia proponowanych zmian wystarczyłoby jedno rozporządzenie unijne przyjęte z inicjatywy poszczególnych rządów (zdominowanych np. przez ideologiczne nurty LGBT+ czy też ruchy przeświadczone o tym, że państwo wychowa dzieci lepiej niż rodzice), żeby narzucić pozostałym państwom członkowskim obowiązek prawnego uznawania związków homoseksualnych i zrównania ich z małżeństwami, obowiązek uznawania i wspierania proceduru surogacji, czyli „handlu” dziećmi, także na potrzeby par homoseksualnych, czy też odbierania dzieci rodzicom na wzór Norwegii.

Przytoczona w podrozdziale 2 historia dotychczasowych stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską w zakresie prawa rodzinnego wyraźnie wskazują na to, że od samego początku przynależności Polski do UE suwerenność naszego państwa w tym zakresie była kwestionowana. Zrozumiałym jest, że w UE jako organizacji międzynarodowej, wywodzącej się z wcześniejszych podmiotów założonych formalnie z pobudek gospodarczych, mogą ścierać się różne stanowiska dotyczące obszarów ochrony życia ludzkiego, prawa rodzinnego czy moralności publicznej. Przyzwolenie na wyrzeczenie się przez nasz kraj kompetencji w jednym z tych obszarów oznaczać będzie rezygnację z fundamentów tożsamości kulturowej, konstytucyjnej i obyczajowej nie tylko Polski, ale także istotnej części pozostałych państw członkowskich, które właśnie w Polsce upatrywały zapory przed narzucaniem tego typu rozwiązań na poziomie ogólnounijnym.

W podrozdziałach 3, 4 i 5 opisano trzy przykłady regulacji. Pierwsza z nich jest już zapowiadana, druga jest średnio odległa w czasie, bo praktykowana głównie w Norwegii będącej poza UE, choć

23 Prawo UE nie wymaga legalizacji surogacji i „hodowli” ludzi w laboratoriach – analiza *Ordo Iuris*, 10 lutego 2023 r., <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/prawo-ue-nie-wymaga-legalizacji-surogacji-i-hodowli-ludzi-w-laboratoriach-0>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

w mniejszym stopniu także w Niemczech, natomiast trzecia wydaje się być najbardziej odległa, gdyż na razie jest otwarcie potępiana przez Parlament Europejski, a praktykowana na Ukrainie, która do członkostwa w UE dopiero aspiruje. Istotą proponowanych poprawek nr 103 i 104 jest jednak to, że każda z tych regulacji mogłaby zostać narzucona jednym państwom członkowskim przez drugie, gdyby proponowane zmiany weszły w życie – jeśli nawet nie dzisiaj, to za kilka, kilkanaście czy kilkadziesiąt lat. Wyrzeczenie się zasady jednomyślności w tak newralgicznym obszarze spowodowałoby nieustanną, permanentną obawę państw członkowskich o konieczność szukania doraźnych większości w celu odrzucenia regulacji sprzecznych z podstawowymi zasadami porządku prawnego tych państw.

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 391.
- Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, Dz. Urz. UE L 311.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 138, s. 102, z późn. zm.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP)), Dz. Urz. UE C 425 z 2021 r., s. 147.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sytuacji w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tej dziedzinie w UE w kontekście zdrowia kobiet (2020/2215(INI)), Dz. Urz. UE C 81 z 2022 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)).
- Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r., https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf, dostęp: 19 stycznia 2024 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz. Urz. UE L 198/13.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/522 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia („Program UE dla zdrowia”) na lata 2021–2027 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 282/2014, Dz. Urz. UE L 107.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1805 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE, Dz. Urz. UE L 234, s. 48.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2405 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego (ReFuelEU Aviation), Dz. Urz. UE L 2405, s. 2405.
- Wniosek – Rozporządzenie Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich, COM (2011) 127 wersja ostateczna, 16 marca 2011 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011PC0127>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Wniosek – Rozporządzenie Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania orzeczeń i przyjmowania dokumentów urzędowych dotyczących pochodzenia dziecka oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia pochodzenia dziecka, COM (2022) 695 wersja ostateczna, 7 grudnia 2022 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0695>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU z dnia 3 marca 2023 r. (2023/C 80/01), Dz. Urz. UE C 80.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. akt III OZ 331/23.

Dokumenty i pisma urzędowe

- Deklaracja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca moralności publicznej, Dz. Urz. UE L 236 z 2003 r., s. 983.
- Głosowanie nr 168 – posiedzenie nr 45, 11 kwietnia 2003 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&45&168>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Głosowanie nr 3 – posiedzenie nr 12, 1 kwietnia 2008 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&12&3>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Głosowanie nr 49 – posiedzenie nr 93, 27 maja 2011 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&93&49>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

- Interpelacja nr 1113 w sprawie możliwości podpisania tzw. protokołu dodatkowego gwarantującego nienaruszalność krajowego ustawodawstwa chroniącego życie człowieka w przypadku akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, 15 kwietnia 2002 r.
- Komisyjny projekt uchwały w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich (KOM(2011) 127 wersja ostateczna) za niezgodny z zasadą pomocniczości – Druk Sejmu VI kadencji nr 4203, 20 maja 2011 r., <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4203.htm>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Mostowik P., *Opinia prawna w sprawie projektów rozporządzeń Rady [...] w szczególności w zakresie zgodności z zasadą pomocniczości oraz skutków dla prawa polskiego*, 29 kwietnia 2011 r., [http://orka.sejm.gov.pl/SUEVIkad.nsf/7bfa211dcbf982c7c12578630035da9e/40adec4e1f-525477c1257887004ab82c/\\$FILE/833-11_Mostowik.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/SUEVIkad.nsf/7bfa211dcbf982c7c12578630035da9e/40adec4e1f-525477c1257887004ab82c/$FILE/833-11_Mostowik.rtf), dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Kształcenie w szkołach specjalnych. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2020, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23409,vp,26129.pdf>, dostęp: 22 stycznia 2024 r.
- Posiedzenie sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej, 11 maja 2011 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/SUE-247>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Posiedzenie sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej, 20 maja 2011 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/SUE-250>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Projekt uchwały w sprawie nienaruszalności suwerennych kompetencji państwa w dziedzinie moralności i kultury, druk Sejmu IV kadencji nr 1172, 29 listopada 2002 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocla?OpenAgent&4&1172&KSP>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Zapytanie nr 1441 w sprawie deklaracji o moralności w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, 7 lutego 2003 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/3001bd878392962bc12573b-500459bdb/b290f4a01d653ef1c125748900496d3a?OpenDocument>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Answer given by Mr Verheugen on behalf of the Commission, Parliamentary question – E-0533/2003(ASW), 2 kwietnia 2003 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-5-2003-0533-ASW_EN.html, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Answer given by Mr Verheugen on behalf of the Commission, Parliamentary question – E-1844/2003(ASW), 10 lipca 2003 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-5-2003-1844-ASW_EN.html, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Ec.europa.eu, *Ochrona dzieci – integracja systemów*, tytuł inicjatywy: *Zalecenie w sprawie zintegrowanych systemów ochrony dzieci*, Ref. Ares(2023)4901705, 14 lipca 2023 r., https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13884-Ochrona-dzieci-integracja-systemow_pl, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

- Eib.org, *Cross-border infrastructure projects. The European Investment Bank's role in cross-border infrastructure projects*, https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230107_cross_border_infrastructure_projects_en.pdf, dostęp: 8 grudnia 2023 r.
- *Horizon 2020: Geographical balance of beneficiaries*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/662597/IPOL_BRI\(2020\)662597_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/662597/IPOL_BRI(2020)662597_EN.pdf), dostęp: 24 stycznia 2024 r.
- Komisja Europejska, *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2012 r.*, https://commission.europa.eu/system/files/2017-06/biala_ksiega_w_sprawie_przyszlosci_europy_pl.pdf, dostęp: 5 grudnia 2023 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>, dostęp: 8 grudnia 2023 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Cyfryzacja europejskiego przemysłu. Pełne wykorzystania możliwości jednolitego rynku cyfrowego z dnia 19 kwietnia 2016 r., COM (2016).
- Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany traktatów, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/10-25/1276737PL.pdf, dostęp: 24 stycznia 2024 r.
- Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm jakości i bezpieczeństwa substancji pochodzenia ludzkiego przeznaczonych do zastosowania u ludzi oraz uchylającej dyrektywy 2002/98/WE i 2004/23/WE (2022/0216(COD)).
- Sprawozdanie w sprawie misji informacyjnej w Polsce „Via Baltica” (Warszawa – Białystok – Augustów), 11-14 czerwca 2007 r., Komisja Petycji, Sprawozdawcy: Thijs Berman, David Hammerstein, Martin Callanan, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/dt/677/677664/677664pl.pdf, dostęp: 8 grudnia 2023 r.
- SPRAWOZDANIE w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów, 7.11.2023 – (2022/2051(INL)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.html, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

Literatura

- Bagus P., *Tragedia Euro*, tłum. J. Wozinski, Warszawa 2011.
- Boniecka M., *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie Lizbońskim*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, nr 5 (2015).
- Byrska D., Gawkowski K., Liszkowska D., *Unia europejska. Geneza. Funkcjonowanie. Wyzwania*, Warszawa 2017.
- Chruściel M., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa [w:] Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej; stan i perspektywy*, red. M. Świstak, J.W. Tkaczyński, Kraków 2015.
- Craig P., *Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration*, „European Law Review”, Vol. 29, No. 3 (2004).
- Dreuw P., *Structural time series models and synthetic controls—assessing the impact of the euro adoption*, „Empirical Economics”, Vol. 64 (2023).
- Europejska Agencja ds. Specjalnych Potrzeb i Edukacji Włączającej, *Organizacja wsparcia dla edukacji włączającej. Raport podsumowujący*, https://www.european-agency.org/sites/default/files/OoPSummaryReport_PL.pdf, dostęp: 24 stycznia 2024.
- Gasparotti A., Kullas M., *20 Years of the Euro: Winners and Losers. An empirical study*, Centre for European Policy, 2019.
- Gwóźdź-Lasoń M., Miklaszewicz S., Pujer K., *Unia Europejska i strefa euro: Doświadczenia i wyzwania ekonomiczne, techniczne, inżynierskie*, Wrocław 2017.
- Hoły-Łuczaj M., *Radykalny nonantropocentryzm. Martin Heidegger i ekologia głęboka*, Warszawa 2018.
- Kalaitzake M., *Central banking and financial political power: An investigation into the European Central Bank*, „Competition & Change”, Vol. 23, Issue 3 (2018).
- Kozioł P., *Ekologia głęboka Arne Naessa – wizja panteistycznej religii współczesności*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo”, nr 4 (1998).
- Leira H., *The Emergence of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly”, Vol. 61, Issue 1 (2019).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Umowa Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce*, Warszawa 2022, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109763/Umowa_Partnersstwa_na_lata_2021_2027.pdf, dostęp: 22 stycznia 2024 r.

- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Nowa polityka przemysłowa Unii Europejskiej*, dokument dostępny na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii pod adresem <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/stanowisko-polski-do-prac-nad-strategia-polityki-przemyslowej-w-ue-do-2030-roku>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Nitszke A., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych -nowa jakość dyplomacji unijnej?*, „Politeja”, nr 3 (2018).
- Ordoiuris.pl, *Komentarz do wybranych propozycji Konferencji o Przyszłości Europy*, red. A. Kubacka, W. Przebierała, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Raport_OI_CoFoE.pdf, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Ordoiuris.pl, *Opinia prawna na temat obowiązku legalizacji surogacji i ektogenezy z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej*, 10 lutego 2023 r., https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Analiza_surogacja_ektogeneza.pdf, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Peers S., Rogers N., *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, Leiden-Boston 2006.
- *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcik, R. Grzeszczak, Warszawa 2022.
- Schütze R., *European Constitutional Law*, Cambridge 2012.
- Sokołowski M., Heffron R., *Defining and conceptualising energy policy failure: The when, where, why, and how*, „Energy Research & Social Science”, Vol. 11 (January 2016).
- Spinelli A., Rossi E., *Manifest z Ventotene wraz z przedmową E. Colorniego. Tekst – tłumaczenie – komentarz*, Fundacja Ośrodek Analiz Prawnych, Gospodarczych i Społecznych im. Hipolita Cegielskiego przy współpracy z ekspertami Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, Bruksela 2019, https://ordoiuris.pl/pliki/dokumenty/Ventotene_analiza.pdf, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Staszczuk A., *Rola Parlamentu Europejskiego w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE po zawarciu Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7 (2019).
- *System Prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, t. 1, Warszawa 2020.
- Szpringer Z., *Dylematy i przesłanki związane z przyjęciem euro przez Polskę*, „Studia BAS”, Warszawa 2019.
- *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement*, „Inquiry” 1973.
- Tong R., *Feminist thoughts. A more comprehensive introduction*, Westview Press 2009.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

- *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, LEX 2012.
- *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, ed. H-F. Blanke, S. Mangiameli, Vol. I, Cham 2021.
- Warufakis J., *Porozmawiajmy jak dorośli. Jak walczyłem z europejskimi elitami*, tłum. P. Juśkowiak i in., Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2018.
- Wróbel I., *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Źródła internetowe

- Banco de España, *Holding and managing foreign-currency*, https://www.bde.es/wbe/en/sobre-banco/mision/funciones/gestionar_las_r_fc6b52429f11281.html, dostęp: 24 stycznia 2024 r.
- Businessinsider.com.pl, *Putin wydał dekret. Liczebność armii wzrośnie o 170 tys.*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/putin-wydal-dekret-liczebosc-armii-wzrosnie-o-170-tys/w9vx5wt>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.
- Transport.ec.europa.eu, *Connecting Europe by train: 10 EU pilot services to boost cross-border rail*, 31 stycznia 2023 r., https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/connecting-europe-train-10-eu-pilot-services-boost-cross-border-rail-2023-01-31_en, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Dauvilliers Y. i in., *Increased risk of narcolepsy in children and adults after pandemic H1N1 vaccination in France*, <https://academic.oup.com/brain/article/136/8/2486/431857>, dostęp: 7 grudnia 2023 r.
- Dictionary Cambridge, hasło: *foreign affairs*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/foreign-affairs>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Kowalewski P., *Euro nie zagrozi dominującej pozycji dolara USA*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/waluty/euro-jeszcze-dlugo-nie-zagrozi-dominujacej-pozycji-dolara-usa>, dostęp: 24 stycznia 2024 r.
- Miedziński P., *Niemieckie trudności z brygadą na Litwie. Minister Niemiec zabiera głos*, <https://portalobronny.se.pl/polityka-obronna/niemieckie-trudnosci-z-brygada-na-litwie-minister-niemiec-zabiera-glos-aa-nZN6-q8Jm-qdBa.html>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.
- Ordoiuris.pl, *Prawo UE nie wymaga legalizacji surogacji i „hodowli” ludzi w laboratoriach – analiza Ordo Iuris*, 10 lutego 2023 r., <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/prawo-ue-nie-wymaga-legalizacji-surogacji-i-hodowli-ludzi-w-laboratoriach-0>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

- Ordoiuris.pl, *Zagrożenie dla autonomii rodzin. KE pracuje nad zintegrowanymi systemami ochrony dzieci*, 28 września 2023 r., <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/zagrozenie-dla-autonomii-rodzin-ke-pracuje-nad-zintegrowanymi-systemami>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.
- Ppr.pl, *Copa-Cogeca: jedno uniwersalne rozwiązanie nie sprawdzi się w obszarach wiejskich, a zwłaszcza w kwestii transportu rolnego*, <https://www.ppr.pl/wiadomosci/copa-cogeca-jedno-uniwersalne-rozwiazanie-nie-sprawdzi-sie-w-obszarach-wiejskich-a-zwlaszcza-w-kwestii-transportu-rolnego>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Reuters.com, *Fed has swap lines with countries of 'mutual trust', policymaker says*, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-economy-reserves-fed/fed-has-swap-lines-with-countries-of-mutual-trust-policymaker-says-idUSKBN22I2D4/>, dostęp: 24 stycznia 2024 r.
- Rp.pl, *Bogusław Liberadzki – za 4 lata powstanie europejska armia*, <https://www.rp.pl/RZECZOPOLITYCE/190409989-Boguslaw-Liberadzki---Za-4-lata-powstanie-europejska-armia.html>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.
- Rp.pl, *Emmanuel Macron: Na rzecz europejskiego Odrodzenia*, <https://www.rp.pl/swiat/art-9431341-emmanuel-macron-na-rzecz-europejskiego-odrodzenia>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.
- Rp.pl, *Merkel wzywa do utworzenia „prawdziwej europejskiej armii”. Aplauz i buczenie na sali*, <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/181119768-Merkel-wzywa-do-utworzenia-prawdziwej-europejskiej-armii-Aplauz-i-buczenie-na-sali.html>, dostęp: 5 grudnia 2023 r.
- Wiadomosci.wp.pl, *Unia Europejska a polska moralność*, 5 lutego 2003 r., <https://wiadomosci.wp.pl/unia-europejska-a-polska-moralnosc-6036482652488321a>, dostęp: 6 grudnia 2023 r.

Biogramy

Jerzy Kwaśniewski

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, stypendysta na Uniwersytecie Kopenhaskim (międzynarodowe prawo handlowe, prawo konstytucyjne porównawcze), ukończył kursy organizowane przez Centrum Etyki i Kultury Uniwersytetu Notre Dame, Katolicki Uniwersytet Leuven. Prezes Zarządu i współzałożyciel Instytutu Ordo Iuris, Przewodniczący Rady Fundacji. Twórca Centrum Interwencji Procesowej Instytutu. Adwokat i partner zarządzający w Kancelarii Parchimowicz & Kwaśniewski. Posiada wieloletnie doświadczenie w postępowaniach cywilnych i karnych z zakresu ochrony praw i wolności obywatelskich, praw rodziny oraz praw dziecka.

Jarosław Lindenberg

Absolwent Instytutu Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego. Doktor nauk humanistycznych w zakresie filozofii. Był m.in. ambasadorem RP na Łotwie z akredytacją na Estonię, w Bułgarii, chargé d'affaires w Czarnogórze oraz ambasadorem w Bośni i Hercegowinie. W centrali MSZ pełnił m.in. funkcje: Zastępcy Dyrektora Gabinetu Ministra, Dyrektora Sekretariatu Ministra, Zastępcy Dyrektora Protokołu Dyplomatycznego ds. prawnych oraz Podsekretarza Stanu. Założył Ambasady RP w Rydze, w Tallinie i w Podgoricy.

Marcin Olszówka

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa uczelni Collegium Intermarium, członek Rady Legislacyjnej XIV kadencji przy Prezesie Rady Ministrów, w latach 2021-2024 dyrektor Departamentu Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego w Rządowym Centrum Legislacji, a także kierownik aplikacji legislacyjnej prowadzonej przez RCL. Autor kilkudziesięciu publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa wyznaniowego i bioetyki.

Nikodem Bernaciak

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Szkoły Prawa Ukraińskiego na Uczelni Łazarskiego. Adwokat w Izbie Adwokackiej w Warszawie, starszy analityk w Instytucie Ordo Iuris specjalizujący się w zagadnieniach z obszaru nauki o państwie, ochrony życia, tożsamości małżeństwa oraz instytucji rodziny. Publikował m.in. w „Civitas Christiana”, „Polityce Narodowej”, „Do Rzeczy”, „Rzeczpospolitej”.

Konrad Bonisławski

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Studiował w szkole prawa brytyjskiego i europejskiego Uniwersytetu Cambridge. Ukończył ponadto studia z zakresu funduszy strukturalnych UE oraz prawo konkurencji w Polskiej Akademii Nauk. Radca prawny i audytor. W przeszłości urzędnik państwowy oraz prawnik w kancelarii prawnej. Publicysta. Redaktor naczelny „Polityki Narodowej” w latach 2009-2014.

Katarzyna Gęsiak

Absolwentka studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, stypendystka na Université de Liège w Belgii. Radca prawny, członek Izby Radców Prawnych w Warszawie, Dyrektor Centrum Prawa Medycznego i Bioetyki Ordo Iuris. Doświadczenie zdobywała, pracując w warszawskich kancelariach prawnych. Jej obecne zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień związanych z prawem medycznym i prawami człowieka.

Piotr Głowacki

Ekonomista, publicysta. Ekspert Centrum Myśli Gospodarczej. W obrębie jego zainteresowań znajdują się przede wszystkim związki gospodarki z bezpieczeństwem narodowym i aksjologią.

Patryk Ignaszczak

Absolwent prawa i historii na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Studiował także na University of Cyprus w Nikozji. Analityk w Centrum Prawa Międzynarodowego Ordo Iuris. W trakcie studiów otrzymywał stypendium Rektora UAM dla najlepszych studentów. W obszarze jego zainteresowań naukowych znajdują się: prawo konstytucyjne, prawo międzynarodowe publiczne oraz prawo europejskie.

Jędrzej Jabłoński

Absolwent Wydziału Prawa na Uniwersytecie Warszawskim, otrzymał dyplom z wyróżnieniem. W czasie studiów Prezes Koła Nauk o Państwie i Prawie „Pro Patria” na tymże uniwersytecie. W obrębie jego zainteresowań znajdują się: nauka o państwie, historia ustroju oraz doktryny polityczno-prawne. Szczególnie bliska jest mu zasada pomocniczości.

Michał Nowak

Analitik i publicysta zajmujący się głównie polityką międzynarodową, współczesnymi konfliktami i terroryzmem. Szczególnie zainteresowany sytuacją na Bliskim Wschodzie. Relacjonuje współczesne konflikty zbrojne. Od 2017 r. prowadzi serwis informacyjny „Frontem do Syrii” na portalu Facebook. Stały współpracownik kwartalnika „Polityka Narodowa”.

Marek Puzio

Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. Radca prawny. Z Instytutem Ordo Iuris związany od 2021 r., gdzie obecnie jako starszy analitik koordynuje program „Chrońmy Dzieci! Szkoła i edukacja”. Publikował w tygodniku „Do Rzeczy” oraz miesięczniku „Wiara, Patriotyzm i Sztuka”.

Jacek Trych

Absolwent polityki społecznej na Uniwersytecie Warszawskim oraz finansów i rachunkowości w Szkole Głównej Handlowej. Zawodowo zajmuje się analizą rynku i doradztwem, specjalizując się w branży dóbr szybkozbywalnych. Współautor raportu Centrum Myśli Gospodarczej na temat modeli kapitalizmu. W obrębie jego zainteresowań znajdują się: finanse przedsiębiorstw, finanse osobiste, historia myśli ekonomicznej oraz historia Polski.



WSPARCIE DARZYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)

Po co nam suwerenność? to kolejny z serii pogłębionych, obszernych raportów eksperckich przygotowanych przez Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris – być może najważniejszy ze wszystkich dotychczasowych. Autorzy poddają wnikliwej analizie zagrożenia dla suwerenności Polski oraz dla jej żywotnych interesów politycznych, gospodarczych, społecznych i narodowych, wynikające z rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów. Przedmiotem analiz są projektowane zmiany w Traktatach dotyczące tak istotnych dla państw członkowskich UE dziedzin jak: polityka zagraniczna, bezpieczeństwo, ochrona granic zewnętrznych, przemysł, ochrona środowiska, edukacja i wychowanie, prawo rodzinne. Ten raport to lektura obowiązkowa dla każdego myślącego Polaka zatroskanego o przyszłość naszej Ojczyzny, jej niepodległy byt i o wielowiekową tożsamość kulturową naszego narodu.

dr Jarosław Lindenberg, wielokrotny Ambasador RP w państwach europejskich i były wiceminister spraw zagranicznych

Recenzowana publikacja stanowi zbiór wzajemnie kompatybilnych opracowań systemowo i gruntownie mierzących się z tematem, który, jak na razie, jedynie przez chwilę stał się przedmiotem szerszego zainteresowania opinii publicznej, a który ma fundamentalne znaczenie dla przyszłości Polski. To przyjęta przez Parlament Europejski w rezolucji z 22 listopada 2023 r. propozycja rewizji traktatów założycielskich, która ma na celu przekazanie znacznej władzy (suwerenności, kompetencji) państw członkowskich na rzecz UE. Poszczególne rozdziały tematyczne opisują nie tylko, jak głęboko będzie sięgać władza UE, której domaga się Parlament Europejski, ale pokazują też, że „zajmowanie pola” to proces, który może przebiegać szybciej lub wolniej, być mniej lub bardziej zauważalny, ale który na pewno przyspieszy, jeśli propozycje Parlamentu Europejskiego wejdą w życie.

dr Marcin Olszówka, Collegium Intermarium

Prawnicy z Ordo Iuris wykazali, że w 10 najważniejszych strefach tracimy suwerenność. A później będą kolejne. Chcą z nas zrobić parobków, a mamy potencjał, by być wielkim narodem.

Jarosław Kaczyński, prezes Prawa i Sprawiedliwości



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

www.ordoiuris.pl