

Komentarz do wybranych propozycji Konferencji o Przyszłości Europy

red. Anna Kubacka, Weronika Przebierała



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS

Komentarz do wybranych propozycji Konferencji o Przyszłości Europy



www.ordoiuris.pl

Komentarz do wybranych propozycji Konferencji o Przyszłości Europy

Redakcja naukowa:

Anna Kubacka

Weronika Przebierała

Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2022

Redakcja naukowa:

Anna Kubacka
Weronika Przebierała

Recenzja wydawnicza:

dr Bartosz Zalewski

Autorzy:

Anna Kubacka (autor: propozycje nr: 8, 9, 10, 25, 27, 28, 29, 36, 38, 39, 40;
współautor: propozycja nr 33, 44, 46)

Jan Melon (autor: propozycje nr: 42, 43; współautor: propozycja nr 44)

Michał Pełka (współautor: propozycja nr 33, 46)

Weronika Przebierała (autor: Wstęp)

Veronica Turetta Baldazzi (autor: propozycje nr: 13, 14, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 34)

Korekta językowa:

Anna Kubacka
Weronika Przebierała

Opracowanie graficzne raportu:

Ursines – Agencja Kreatywna. 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 978-83-964996-2-2

Spis treści

Słowo wstępne	9
Wykaz skrótów	12
I. Zdrowie	13
I.I. Propozycja nr 8: Wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej	13
I.II. Propozycja nr 9: Szersza wiedza na temat zdrowia	17
I.III. Propozycja nr 10: Równy i powszechny dostęp do opieki zdrowotnej	21
II. Silniejsza gospodarka, sprawiedliwość, zatrudnienie	25
II.I. Propozycja nr 13: Rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu	25
II.II. Propozycja nr 14: Silniejsza polityka społeczna	31
II.III. Propozycja nr 15: Zmiany demograficzne	35
II.IV. Propozycja nr 16: Polityka fiskalna i podatkowa	41
III. UE w świecie	45
III.I. Propozycja nr 19: Określenie norm dotyczących stosunków handlowych i inwestycyjnych w UE i poza	45
III.II. Propozycja nr 21: Podejmowanie decyzji i spójność w Unii Europejskiej	48
III.III. Propozycja nr 22: Przejrzystość UE i jej stosunków z obywatelami	51
III.IV. Propozycja nr 23: UE jako silny podmiot na arenie światowej w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa	53
III.V. Propozycja nr 24: UE jako silny podmiot na arenie światowej w zakresie nawiązywania stosunków	56

IV. Wartości i prawa, praworządność, bezpieczeństwo	61
IV.I. Propozycja nr 25: Praworządność, wartości demokratyczne i tożsamość europejska . . .	61
IV.II. Propozycja nr 27: Media, fałszywe informacje, dezinformacja, weryfikacja faktów, cyberbezpieczeństwo	65
IV.III. Propozycja nr 28: Media, fałszywe informacje, dezinformacja, weryfikacja faktów, cyberbezpieczeństwo (bis)	67
IV.IV. Propozycja nr 29: Przeciwdziałanie dyskryminacji, równość i jakość życia	68
V. Transformacja cyfrowa	73
V.I. Propozycja nr 33: Bezpieczne i godne zaufania społeczeństwo cyfrowe – cyberbezpieczeństwo i dezinformacja	73
VI. Demokracja europejska	77
VI.I. Propozycja nr 36: Informacje dla obywateli, udział w życiu publicznym i młodzież	77
VI.II. Propozycja nr 38: Demokracja i wybory	82
VI.III. Propozycja nr 39: Proces podejmowania decyzji w UE	87
VI.IV. Propozycja nr 40: Pomocniczość	94
VII. Migracja	97
VII.I. Propozycja nr 42: Nieuregulowana migracja.	97
VII.II. Propozycja nr 43: Nieuregulowana migracja (bis)	98
VII.III. Propozycja nr 44: Azyl, integracja	99
VIII. Edukacja, kultura, młodzież i sport	103
VIII.I. Propozycja nr 46: Edukacja.	103

Słowo wstępne

„Pokój na świecie nie mógłby być zachowany bez twórczych wysiłków na miarę grożących mu niebezpieczeństw”. Pierwsze zdanie ogłoszonej ponad 70 lat temu Deklaracji Roberta Schumana, która zapoczątkowała proces integracji europejskiej wskazują na to, że Ojcowie Założyciele mieli pełną świadomość wysiłku jaki będzie trzeba włożyć w utrzymanie pokojowego współistnienia państw w Europie i zachowanie jedności kontynentu. W obliczu tragedii II wojny światowej skupiono się na konieczności ekonomicznego zjednoczenia państw, którego podstawę będzie stanowiła fuzja interesów gospodarczych poprzez powołanie do życia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Współpraca oparta na solidarności produkcji i wspólnym rozwoju gospodarczym miała stanowić preludium do stworzenia szerszej i głębszej wspólnoty, która z czasem nabrałaby także charakteru politycznego. Wielokrotnie natomiast podkreślano, że podstawą funkcjonowania tak zrzeszonych państw musi być zasada równości ich praw i obowiązków. Ich współdziałanie powinno być oparte na solidarności, poszanowaniu ich historycznej i kulturowej różnorodności, celem zachowania pokoju na kontynencie i realizacji wspólnych interesów zgodnie z zobowiązaniami traktatowymi. Temu wszystkiemu towarzyszyć miało poczucie jedności w duchu chrześcijańskiej demokracji, która nada całemu projektowi duszę. Wyraźnie wskazywano, że Europa nie może stać się strefą wpływów eksploatowaną przez dominujące siły polityczne, wojskowe lub ekonomiczne.

Wysiłki Ojców Założycieli zaowocowały w sposób bezprecedensowy. Ogłoszona 9 maja 1950 r. deklaracja stała się podwaliną do stworzenia projektu politycznego, którego zakres objął wiele kluczowych dziedzin funkcjonowania państw członkowskich. Ze względu na symbolikę tej daty, 9 maja 2021 r. w siedzibie Parlamentu Europejskiego w Strasburgu zainaugurowano rozpoczęcie Konferencji w sprawie przyszłości Europy – dużego europejskiego projektu, który obejmował serię debat i wydarzeń, w tym organizację paneli dyskusyjnych, mających po raz pierwszy w historii wspólnoty pozwolić obywatelom Unii na bezpośrednie wyrażenie własnej opinii co do jej przyszłości, przy jednoczesnym zobowiązaniu się przez Komisję Europejską do wzięcia pod uwagę wniosków z Konferencji przy podejmowaniu decyzji dotyczących przyszłego kierunku polityki UE.

Niezwykle rozbudowana struktura projektu objęła utworzenie cyfrowej platformy, w której każdy obywatel mógł podzielić się pomysłami i przekazać opinię, liczne wydarzenia organizowane fizycznie bądź hybrydowo w całej Europie, organizację europejskich paneli obywatelskich poświęconych dyskusji na wybrane tematy, a następnie także sesje plenarne, podczas których debatowano nad pogrupowanymi tematycznie zaleceniami. Zgodnie z założeniami wszystkie te narzędzia miały stanowić ćwiczenie w zakresie demokracji i umożliwić obywatelom – po raz pierwszy na szczeblu europejskim – zadecydować o przyszłej polityce i celach Unii. Konferencja miała otworzyć zupełnie nową przestrzeń do europejskiej debaty, określić rozwiązania, które będą najważniejszą odpowiedzią na potrzeby obywateli i ich oczekiwania wobec kierunku w jakim powinna podążać integracja europejska, z jednoczesnym poszanowaniem pluralizmu światopoglądowego i zapewnieniem szerokiej reprezentacji wszystkich poglądów, aby w sposób demokratyczny i równy budować europejską solidarność. Byłoby to tym bardziej pożądane, że jeszcze przed ukończeniem prac cała Europa ponownie stanęła w obliczu tragedii wojny.

W ramach Konferencji zarejestrowano 6,5 tysiąca wydarzeń, a w ogólnodostępnej cyfrowej platformie aktywny udział wzięło około 50 tysięcy osób. Do udziału w kluczowym elemencie Konferencji jakim były europejskie panele obywatelskie organizowane bezpośrednio pod auspicjami instytucji unijnych, zaproszono łącznie 800 osób ze wszystkich krajów Unii. Wskazano, że ich wybór stanowił odzwierciedlenie różnorodności UE pod względem pochodzenia geograficznego, płci, pochodzenia społeczno-ekonomicznego i poziomu wykształcenia, a co najmniej jedna trzecia uczestników panelu to osoby w wieku 16-25 lat. Co istotne, to Zarząd Konferencji, w skład którego wchodzi przedstawiciele 3 głównych instytucji UE (Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji) odpowiadał za podejmowanie decyzji o pracach konferencji, nadzorował jej przebieg oraz przygotowywał sesje plenarne, a także opracowywał wkład obywateli. Ponadto, to Zarząd wybierał i zapraszał ekspertów do udziału w posiedzeniach i wydarzeniach organizowanych w ramach Konferencji, zwłaszcza w panelach obywatelskich. Rozważenia wymaga, czy taki sposób organizacji wydarzenia rzeczywiście zapewnił jego zamierzony, oddolny charakter, a powstałe konkluzje można uznać za reprezentatywne żądania Europejczyków.

Choć konsensus państw co do zakresu kompetencji przyznanych instytucjom unijnym określono w sposób wyczerpujący w traktatach ustanawiających wspólnotę, to zalecenia w ten sposób przygotowane nierzadko wykraczają poza nie. Ich realizacja doprowadziłaby do szerokiego transferu kompetencji do instytucji unijnych, a tym samym marginalizacji uległaby rola rządów poszczególnych państw. Jedynie przykładowo wymienić można postulat utworzenia ogólnounijnego referendum, stworzenia list ponadnarodowych czy powrót do dyskusji o utworzeniu wspólnej Konstytucji. Trudno zgodzić się z uzasadnieniem twórców tych założeń, że przyjęcie rzeczonych postulatów doprowadzi do zwiększenia demokracji w Europie i wzrostu zaufania obywateli do unijnych instytucji.

Mimo pojawiających się na forum Unii wątpliwości związanych ze słusznością legitymizacji rekomendacji przygotowanych w ramach Konferencji, jej organizatorzy już zapowiedzieli wdrażanie postulatów, a jeszcze przed jej formalnym zakończeniem Parlament Europejski przygotował rezolucję dotyczącą wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich oraz utworzenia list ponadnarodowych powołując się na zalecenia drugiego europejskiego panelu obywatelskiego.

Niniejszy raport stanowi komentarz do znacznej części rekomendacji sporządzonych w ramach Konferencji. Opracowane zagadnienia dotyczą kwestii szczególnie istotnych z punktu widzenia suwerenności Polski i polskiej tożsamości konstytucyjnej. Nie jest natomiast wykluczone, że w pozostałych obszarach nie mamy do czynienia z postulatami pozostającymi w sprzeczności z jednością konstytucyjną RP. Brak komentarza do części zaleceń nie oznacza zarówno ich poparcia, jak i ich krytyki.

Mamy nadzieję, że powstały komentarz okaże się pomocny podczas dalszych prac nad propozycjami Konferencji i będzie stanowić wsparcie dla dalszego procedowania pomysłów przygotowanych w drodze Konferencji. Klarowny podział na propozycje „negatywne”, „neutralne” i „pozytywne” oraz wskazówki co do ewentualnych zagrożeń i korzyści jakie konkretny postulat niesie lub może nieść ze sobą mają na celu nie tylko podnoszenie świadomości obywateli na temat kierunku rozwoju Unii Europejskiej, ale także wsparcie dla eurodeputowanych, organów i instytucji, które będą zaangażowane w proces wdrażania rekomendacji Konferencji.

Weronika Przebierała
Dyrektor Centrum Prawa Międzynarodowego Instytutu Ordo Iuris

Wykaz skrótów

UE	Unia Europejska
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TfUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia / World Health Organization
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
RODO	Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

I. Zdrowie

I.I. Propozycja nr 8: Wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

CEL: Wzmocnienie odporności i jakości systemów opieki zdrowotnej, w szczególności poprzez:

1. *Utworzenie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia, która ułatwiłaby wymianę danych dotyczących zdrowia; indywidualną dokumentację medyczną można by udostępniać – na zasadzie dobrowolności – za pośrednictwem unijnego indywidualnego elektronicznego paszportu zdrowotnego, zgodnie z zasadami ochrony danych. [#41, grupa robocza] – OCENA NEUTRALNA*

Pomysł utworzenia europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia może zasługiwać na aprobata. Stworzenie platformy umożliwiającej dobrowolne udostępnienie swoich danych zdrowotnych przy jednoczesnej możliwości prostego usunięcia tego typu danych wydaje się być pozytywną propozycją w kontekście stworzenia większych możliwości np. transplantacji czy leczenia onkologicznego w innych państwach członkowskich UE.

Z treści propozycji nie wynika jednak, czy kształt owej „przestrzeni danych” będzie realizował powyższe założenia i czy nie będzie działał w sposób pozwalający na gromadzenie wrażliwych danych obywateli państw członkowskich UE. Jednocześnie wskazać należy na zagrożenie jakie może stworzyć wprowadzenie – nawet dobrowolnego – „paszportu zdrowotnego”. Na przykładzie pandemii COVID-19 i wprowadzanych wówczas tzw. paszportów covidowych można podejrzewać, że brak przymusu posiadania paszportu zdrowotnego może okazać się czysto teoretyczny, podczas gdy w rzeczywistości funkcjonowanie bez tego typu paszportu może okazać się znacznie utrudnione. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przetwarzanie danych dotyczących zdrowia powinno opierać się o zasady określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych – RODO)¹, nie zaś na innych szczególnych zasadach chroniących obywatela w mniejszym stopniu.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, <https://uodo.gov.pl/pl/404/224>, (dostęp: 03.06.2022).

Ewentualne utworzenie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia i jej funkcjonowanie powinno odbyć się w ramach aktualnego brzmienia art. 4 i art. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)². Oznacza to, że wspieranie zdrowia publicznego w UE powinno nadal pozostać kompetencją dzieloną w wąskim zakresie w jakim jest obecnie (UE i kraje UE mogą stanowić prawo i przyjmować wiążące akty prawne, ale kraje UE wykonują własne kompetencje wtedy, gdy UE nie wykonuje lub postanawia nie wykonywać własnych kompetencji), a polityka zdrowotna państw członkowskich w zakresie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego nadal powinna być kompetencją wspierającą (UE może interweniować jedynie w celu wspierania, koordynacji lub uzupełniania działań krajów UE, a prawnie wiążące akty UE nie mogą wymagać harmonizacji praw i przepisów krajów UE). Dotychczasowe brzmienie Traktatów można uznać za wystarczające dla ustanowienia bezpiecznych ram i granic prawnych projektowanej europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia.

- 2. Odpowiednie warunki pracy, w szczególności poprzez silne negocjacje zbiorowe, w tym w zakresie wynagrodzeń i organizacji pracy, oraz harmonizację standardów szkoleń i certyfikacji pracowników służby zdrowia; należy rozwijać programy tworzenia sieci kontaktów i wymiany, takie jak Erasmus dla szkół medycznych, które przyczyniają się przede wszystkim do rozwoju umiejętności. Aby zapewnić zatrzymanie talentów, wiedzy i doświadczenia zawodowego młodych specjalistów, należy ustanowić unijne programy wymiany, które zmotywują nasze najlepsze umysły w dziedzinie nauk przyrodniczych, unikając tym samym ich wyjazdu do krajów trzecich. [#39, grupa robocza] – OCENA POZYTYWNA**

Odpowiednie warunki pracy, dążenie do zrównania płac i jakości usług w zawodach medycznych w państwach członkowskich (do poziomu państw najlepiej rozwiniętych w tym zakresie) należy ocenić pozytywnie. Wobec narastającego problemu braku dostępności lekarzy specjalistów, lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, ale także przedstawicieli innych zawodów medycznych, na uwzględnienie zasługuje propozycja poprawy ich warunków pracy w państwach członkowskich.

Należy jednak z rozważą wdrażać środki mające na celu zatrzymanie przedstawicieli zawodów medycznych w szeroko pojętej UE, a nie konkretnie w państwie członkowskim, które danego medyka wykształciło. Warunki pracy, zarówno płacy jak i np. nowoczesności placówek zawsze będą bowiem w pewnym stopniu zróżnicowane, a swoisty prestiż pracy w małej miejscowości nigdy nie będzie porównywalny z możliwościami jakie może dać podjęcie pracy w większym mieście, często poza granicami własnego państwa.

Łącznie z przepisami umożliwiającymi swobodną wymianę kadr i zachęcające do podejmowania pracy także poza granicami państwa pokrywającego koszty kształcenia, powinny zostać opracowane i wdrożone przepisy państwowe, które obligują – na analogicznych zasadach jak w przypadku sędziów czy prokuratorów kończących Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury – do wykonywania pracy zawodowej w wyuczonym za państwowe środki zawodzie na terenie Polski przez określony czas (np. 10 lat).

2 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rzym.1957.03.25, Dz.U.2004.90.864/2, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej-rzym-1957-03-25-17099384>, (dostęp: 03.06.2022).

3. *Zapewnienie strategicznej autonomii na szczeblu UE, aby uniknąć zależności od państw trzecich [NL2] w odniesieniu do leków (w szczególności ich składników czynnych) oraz wyrobów medycznych (w tym surowców); w szczególności należy ustanowić na szczeblu UE wykaz podstawowych i priorytetowych, ale także innowacyjnych leków i terapii (takich jak rozwiązania biotechnologiczne), w oparciu o istniejące agencje europejskie i urząd HERA, aby zagwarantować ich dostępność dla obywateli. Rozważenie zorganizowania skoordynowanego strategicznego gromadzenia zapasów w całej Unii. Aby osiągnąć niezbędne skoordynowane, długoterminowe działania na szczeblu unijnym, włączyć zdrowie i opiekę zdrowotną do kompetencji dzielonych między UE a państwami członkowskimi UE poprzez zmianę art. 4 TFUE. [40, 49, sesja plenarna, grupa robocza] – OCENA NEGATYWNA*

W myśl aktualnego brzmienia art. 6 TfUE polityka zdrowotna (ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego) jest kompetencją państw członkowskich – Unia Europejska może w ramach swoich kompetencji wspierających prowadzić jedynie działania mające na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Zapewnienie strategicznej autonomii UE w celu uniknięcia zależności do państw trzecich dostępności leków – co jest niewątpliwie pozytywnym i zasługującym na uznanie projektem, wydaje się możliwe do przeprowadzenia już w obecnym brzmieniu art. 6 TfUE i aktualnym podziale kompetencji.

Dlatego też uzasadnione obawy rodzi zalecenie przeniesienia polityki zdrowotnej z zakresu kompetencji wspierających (art. 6 TfUE) do kompetencji dzielonych (art. 4 TfUE), co znacząco wpłynie na możliwości ingerowania w politykę zdrowotną państw członkowskich przez Unię Europejską. Nawet jeżeli uznanie polityki zdrowotnej za kompetencję dzieloną przyniosłoby znaczne ułatwienia w tworzeniu pozytywnych projektów (takich jak np. rzeczona strategiczna autonomia UE w zakresie dostępności do leków), to z dużym prawdopodobieństwem przyniosłoby to także konieczność zgody państw członkowskich na mniej akceptowalne działania UE, np. narzucenie państwom członkowskich legalizacji aborcji (jako że w ramach kompetencji dzielonych to UE w pierwszej kolejności stanowi prawo i przyjmuje wiążące akty prawne, a kraje UE wykonują własne kompetencje tylko wtedy, gdy UE nie wykonuje lub postanawia ich nie wykonywać).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na problem podejmowania decyzji o tym które i jakie leki, w myśl powyższego postulatu, miałyby być „strategicznie gromadzone” w UE. Już w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie braku leków – jak poradzić sobie z narastającym problemem (2020/2071(INI)) w pkt 62 postulowano, aby „z myślą o skróceniu czasu reakcji nadal inicjować na szczeblu europejskim wspólne udzielanie zamówień UE, charakteryzujące się uproszczonymi i przejrzystymi procedurami, w celu przeciwdziałania niedoborom, zwłaszcza w okresach kryzysów zdrowotnych, tak jak miało to miejsce na początku pandemii COVID-19; w szczególności wzywa do wprowadzenia wspólnych unijnych zamówień leków stosowanych w leczeniu chorób rzadkich, aby zapewnić dostępność tych leków we wszystkich państwach członkowskich; wzywa Komisję, aby przeprowadziła pilną ocenę i ewentualną zmianę na mocy rozporządzenia decyzji nr 1082/2013/UE w sprawie transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, ustanawiającej mechanizm wspólnego udzielania zamówień, zgodnie z traktatami”³. Obok niewątpliwie korzystnych efektów takiego działania, należy wziąć pod uwagę także sytuacje jakie miały miejsce podczas pandemii COVID-19,

3 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 września 2020 r. w sprawie braku leków – jak poradzić sobie z narastającym problemem (2020/2071(INI)), pkt 62, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0228_PL.html, (dostęp: 20.05.2022).

tj. wywieranie presji politycznej na państwa członkowskie w celu zamawiania znacznych, przewyższających ich rzeczywiste zapotrzebowanie, dostaw preparatów medycznych. Postulat strategicznego gromadzenia leków może więc stać się narzędziem lobbingu koncernów farmaceutycznych, na co szczególnie należy uważać.

4. *Dalsze rozwijanie, koordynowanie i finansowanie istniejących programów badań i innowacji w dziedzinie zdrowia bez uszczerbku dla innych programów związanych ze zdrowiem, w tym dla europejskich sieci referencyjnych, ponieważ stanowią one podstawę rozwoju sieci opieki medycznej w zakresie wysokospecjalistycznych i złożonych metod leczenia. [#42, #43, grupa robocza] – OCENA POZYTYWNA*

Postulat ten należy ocenić pozytywnie jako propozycję korzystną dla obywateli wszystkich państw członkowskich i niezwiązaną ze znaczącymi ani negatywnymi zmianami prawnymi.

Europejskie Sieci Referencyjne (ESR) są tworzone na mocy dyrektywy z 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej⁴. Dyrektywa ta ułatwia pacjentom dostęp do informacji o opiece zdrowotnej, dzięki czemu mają większy wybór możliwości leczenia. ESR to wirtualne sieci, które skupiają jednostki służby zdrowia z całej Europy w celu poprawy dostępu do diagnostyki i leczenia pacjentów cierpiących na choroby rzadkie lub inne skomplikowane przypadki kliniczne, łączenia fachowej wiedzy i doświadczenia specjalistycznych ośrodków medycznych z wszystkich państw UE, a także pomoc w wypracowaniu i udoskonaleniu standardów postępowania klinicznego.

5. *Inwestowanie w systemy opieki zdrowotnej, w szczególności publiczne i niekomercyjne, infrastrukturę i cyfrową opiekę zdrowotną oraz dopilnowanie, by podmioty świadczące opiekę zdrowotną przestrzegały zasad pełnej dostępności, przystępności cenowej i jakości usług, a tym samym by zasoby nie były uszczuplane przez podmioty działające w sektorze opieki zdrowotnej nastawione na zysk, które w niewielkim (lub w żadnym) stopniu uwzględniają interes ogólny. [#51, grupa robocza] – OCENA POZYTYWNA*

Chęć działania na rzecz poprawy jakości i dostępności opieki zdrowotnej w państwach członkowskich należy ocenić pozytywnie. Inwestycje czynione w publiczne i niekomercyjne systemy mogą przyczynić się w znacznie wyższym stopniu na rzeczywistą dostępność i jakość usług w związku z istniejącymi obowiązkowymi ubezpieczeniami obywateli (odbiorcami podobnych inwestycji w prywatne i komercyjne systemy opieki zdrowotnej byłoby bowiem znacznie węższe grono osób opłacających prywatne ubezpieczenia zdrowotne).

Realizacja niniejszego środka powinna uwzględniać brzmienie art. 6 TfUE (kompetencje wspierające UE w zakresie polityki zdrowotnej) i nie uzależniać inwestycji od dostępności usług, które w danym państwie członkowskim mogą być niezgodne z prawem lub objęte ograniczeniami (np. aborcja czy zapłodnienie metodą *in vitro*). Sytuacja, w której objęcie danego systemu opieki zdrowotnej

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, Dz.U. L 88 z 4.4.2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011L0024>, (dostęp: 03.06.2022).

dofinansowaniem unijnym byłoby *de facto* formą presji wywieranej przez UE na państwo członkowskie w celu uzyskania zmian w prawie krajowym byłaby nieakceptowalną próbą obejścia podziału kompetencji ustanowionej w Traktacie.

6. **Wydanie zdecydowanych zaleceń dla państw członkowskich, by inwestowały w skuteczne, dostępne, przystępne cenowo, wysokiej jakości i odporne systemy opieki zdrowotnej, zwłaszcza w kontekście europejskiego semestru. Wpływ wojny na Ukrainie na zdrowie publiczne wskazuje na potrzebę dalszego rozwijania odpornych systemów opieki zdrowotnej i mechanizmów solidarności. [51, grupa robocza] – OCENA POZYTYWNA**

Zalecenia wydawane przez UE nie są wiążącymi aktami prawnymi, a jedynie formą wyrażenia stanowiska w danej sprawie lub dziedzinie. Nie ulega wątpliwości, że nieustanne inwestowanie w skuteczne, dostępne, przystępne cenowo i wysokiej jakości, odporne systemy opieki zdrowotnej jest nie tylko słuszne, ale wręcz konieczne. Powszechnym środkiem doskonalenia różnego rodzaju systemów, w tym opieki zdrowotnej, ale także przepisów jest wymiana dobrych praktyk i implementowanie przez państwo najlepszych rozwiązań. Stąd pozytywnie należy ocenić propozycję opracowania na szczepku unijnym zaleceń, które prawdopodobnie byłyby dokumentem bogatym w propozycje nowoczesnych, kompleksowych i funkcjonalnych rozwiązań mogących posłużyć jako swoista baza dla zmian w prawie krajowym i polskim systemie opieki zdrowotnej.

I.II. Propozycja nr 9:

Szersza wiedza na temat zdrowia

[OGÓLNA OCENA NEUTRALNA]

CEL: Przyjęcie całościowego podejścia do zdrowia uwzględniającego, poza chorobami i leczeniem, kompetencje zdrowotne i profilaktykę oraz sprzyjającego wspólnemu zrozumieniu wyzwań, przed którymi stoją osoby chore lub z niepełnosprawnością, zgodnie z podejściem „Jedno zdrowie”, które powinno być podkreślane jako horyzontalna i podstawowa zasada obejmująca wszystkie strategie polityczne UE.

1. **Lepsze zrozumienie problemów związanych ze zdrowiem psychicznym i sposobów ich rozwiązywania, w tym od wczesnego dzieciństwa i wczesnej diagnostyki, w oparciu o dobre praktyki opracowane w całej Unii, które powinny być łatwo dostępne za pośrednictwem portalu najlepszych praktyk w dziedzinie zdrowia publicznego. Aby uświadamiać, instytucje UE i odpowiednie zainteresowane strony powinny organizować wydarzenia służące wymianie najlepszych praktyk i pomagać swoim członkom w ich rozpowszechnianiu we własnych okręgach wyborczych. Należy opracować unijny plan działania na rzecz zdrowia psychicznego, który zapewniłby długoterminową strategię w zakresie zdrowia psychicznego, w tym pod względem badań, a także zajęłby się problemem dostępności specjalistów, również dla nieletnich, oraz ustanowieniem w niedalekiej przyszłości Europejskiego Roku Zdrowia Psychicznego. [44, 47, grupa robocza]. – OCENA NEUTRALNA**

Propozycje w ramach powyższego środka można uznać za pozytywne, odnoszące się do istotnych problemów i wyzwań z zakresu zdrowia psychicznego. Istotne jest, aby w ramach promowanych inicjatyw i praktyk UE opierała się na wolnych od ideologii *gender* źródłach. Jest to ważne zarówno ze względu na szacunek wobec osób doświadczających problemów ze zdrowiem psychicznym i należyne im podjęcie działań w zakresie m.in. zwiększania dostępności specjalistów, jak i ze względu na dobro pacjentów – zwłaszcza nieletnich – którzy szczególnie nie powinni być poddawani eksperymentalnym, opartym na niepewnych, ideologicznych źródłach terapiom czy inwazyjnym formom leczenia.

Przyjęcie unijnego planu działania na rzecz zdrowia psychicznego oznacza, że Unia Europejska będzie zajmować stanowiska oraz prowadzić działania i projekty w tym zakresie. Stąd istotne jest, aby wszelkie czynności podejmowane w tej dziedzinie miały miejsce z uwzględnieniem traktatowego podziału kompetencji: zgodnie z art. 6 TfUE polityka zdrowotna przynależy jedynie do kompetencji wspierających UE. Należy także zwrócić szczególną uwagę, czy projektowany unijny plan działania nie będzie ukierunkowany na projekty sprzeczne z wartościami chronionymi przez Konstytucję RP, takimi jak np. prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami oraz czy w ramach „zrozumienia problemów (...) od wczesnego dzieciństwa i wczesnej diagnostyki” nie planuje się promocji i normalizacji zmiany płci przez dzieci.

2. *Opracowanie na szczeblu UE standardowego programu edukacyjnego dotyczącego zdrowego stylu życia, obejmującego również edukację seksualną. Powinien on też obejmować działania ukierunkowane zarówno na zdrowy styl życia, jak i na ochronę środowiska, a także na to, w jaki sposób mogą one pomóc w zapobieganiu wielu chorobom, np. jazda na rowerze jako zdrowy sposób na codzienne przemieszczanie się. Byłby on dostępny nieodpłatnie dla państw członkowskich i szkół, które mogłyby go wykorzystywać w swoich programach nauczania, w zależności od potrzeb. Program taki pozwoliłby na zwalczanie stereotypów dotyczących osób chorych lub z niepełnosprawnościami. [#46, grupa robocza] – OCENA NEGATYWNA*

Propozycja opracowania i rozpowszechnienia unijnego programu obejmującego edukację seksualną powinna zostać odrzucona. Unia Europejska, opierając się na zaleceniach Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) od lat promuje model edukacji seksualnej typu C, który ze względu na swą wulgarność jest nieakceptowalny zarówno przez znaczną część społeczeństwa, jak i stojący w sprzeczności z polską Konstytucją, która jasno wskazuje na ochronę takich wartości jak rodzina, małżeństwo, macierzyństwo i rodzicielstwo (art. 18 Konstytucji RP).

Edukacja seksualna jest przedmiotem nauczaniem w polskich szkołach już od wielu lat. Ma charakter zajęć nieobowiązkowych, lecz dostęp do nich ma każdy uczeń, którego rodzice nie oświadczają, że rezygnują z uczestnictwa dziecka w tych zajęciach. Lekcje te odbywają się pod nazwą „wychowanie do życia w rodzinie” (dalej jako: WDŻR) i realizują edukację seksualną typu A. Oznacza to, że treści prezentowane w ramach WDŻR dotyczą fizjologicznych aspektów ludzkiej seksualności i są nie mniej wyczerpujące niż treści zawarte w innych, często kontrowersyjnych programach edukacji seksualnej, jak np. w standardach edukacji seksualnej WHO, które promuje również UE. Zajęcia typu A, jakie są prowadzone w Polsce wsparte są o przedstawienie relacyjnego charakteru ludzkiej seksualności, mają za zadanie wychować dzieci i młodzież do miłości i odpowiedzialności. Tymczasem programy edukacji seksualnej typu C,

proponowane przez WHO, a za WHO także przez UE, promują inną, skrajnie permissywną wizję tej sfery życia człowieka.

Z raportu autorstwa ekspertów Instytutu Ordo Iuris⁵ wynika, że edukacja seksualna typu C ma o wiele niższą skuteczność niż obecnie stosowana w Polsce edukacja typu A. Założenia programu edukacji seksualnej takie jak m.in. zapobieganie ciężom wśród nastolatków, ograniczenie zapadalności na choroby przenoszone drogą płciową, opóźnianie wieku inicjacji seksualnej czy zmniejszenie liczby przestępstw o charakterze seksualnym nie są spełnione w krajach, które przyjęły model edukacji seksualnej typu C. Zgodnie z danymi podanymi w raporcie, w Polsce przeciętny wiek inicjacji seksualnej jest o niemal dwa lata wyższy niż w Niemczech czy Szwecji⁶. Wskaźnik nowo wykrytych przypadków zakażenia wirusowym zapaleniem wątroby typu C na 100 tys. mieszkańców wyniósł w 2014 r. dla Polski 9,3, zaś w Szwecji 18,5. W obszarze przestępstw o charakterze seksualnym wskazać należy, że wskaźnik tego typu przestępstw, w tym gwałtów, na 100 tys. mieszkańców wyniósł w 2017 r. w Polsce w przybliżeniu 8, w Niemczech 42, w Danii 83, a w Szwecji 189.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że postulat opracowania na szczeblu UE standardowego programu edukacyjnego dotyczącego zdrowego stylu życia, obejmującego również edukację seksualną rzeczywiście wymaga wprowadzenia, lecz w formie uwzględniającej raczej edukację seksualną typu A, co najpewniej przyczyniłoby się do pozytywnych zmian w dużej części państw zachodnich i skandynawskich.

- 3. Opracowanie kursów pierwszej pomocy – obejmujących część praktyczną – które byłyby dostępne bezpłatnie dla wszystkich obywateli, a także uznanie takich regularnych kursów za standardową praktykę dla studentów oraz standard w miejscach pracy. Ponadto we wszystkich państwach członkowskich w miejscach publicznych powinna być dostępna pewna minimalna liczba defibrylatorów. [#50] – OCENA POZYTYWNA**

Znajomość podstawowych zasad udzielania pierwszej pomocy wraz z umiejętnością szybkiego reagowania może uratować czyjeś życie, co więcej, zgodnie z art. 162 Kodeksu karnego⁷, każdy ma obowiązek udzielić pierwszej pomocy, jeśli widzi sytuację zagrażającą zdrowiu lub życiu innego człowieka. Mimo tego wciąż znaczna część społeczeństwa nie potrafi w prawidłowy sposób przeprowadzić resuscytacji krążeniowo-oddechowej u osoby znajdującej się w stanie bezpośredniego zagrożenia życia. Postulat poprawy dostępności kursów pierwszej pomocy zdecydowanie należy uznać za słuszny. Jednocześnie wart uwzględnienia jest postulat zwiększenia liczby defibrylatorów w miejscach publicznych.

- 4. Rozszerzenie inicjatywy Tydzień zdrowia, która odbywałaby się w całej UE w tym samym tygodniu i w czasie której uwzględniane i omawiane byłyby wszystkie kwestie zdrowotne. Do rozważenia też inicjatywy związane z rokiem zdrowia, począwszy od roku zdrowia psychicznego. [#44, grupa robocza] – OCENA POZYTYWNA**

⁵ F. Furman, G. Szewczuk, *Konsekwencje edukacji seksualnej. Analiza skuteczności edukacji seksualnej w Europie Zachodniej i państwach skandynawskich*, Warszawa 2020, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Konsekwencje_educacji_seksualnej_0.pdf, (dostęp: 23.05.2022).

⁶ Ibidem, s. 14 i n.

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U.2022.1138 t.j.

Promocja zdrowego trybu życia i organizacja wydarzeń związanych z promowaniem zdrowia i zwalczania chorób mieszczą się w zakresie art. 6 TfUE, który przyznaje UE kompetencje wspierające w dziedzinie polityki zdrowotnej. Jednocześnie podkreślić należy, że wszelkie zalecenia czy rekomendacje wydawane podczas lub po zamknięciu tego typu wydarzeń są dokumentami nieposiadającymi mocy prawnej.

5. *Uznanie za regularne leczenie pod względem podatkowym hormonalnych środków antykoncepcyjnych stosowanych ze względów medycznych, np. w przypadku fibromialgii i endometriozy, a także żeńskich produktów sanitarnych. Zapewnienie dostępu do leczenia reprodukcyjnego wszystkim osobom mającym problemy z płodnością. [45, grupa robocza]. – OCENA NEGATYWNA*

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić postulat uznania hormonalnych środków antykoncepcyjnych za „regularne leczenie”. Względy medyczne wyliczone w ramach powyższego postulatu stanowią katalog otwarty, co stwarza niezwykle szerokie możliwości interpretacji tego pojęcia, co w konsekwencji tworzy pole do nadużyć. Jednocześnie wskazać należy, że liczne kontrowersje budzi częsta praktyka jedynie objawowego leczenia chorób kobiecych poprzez stosowanie hormonalnych środków antykoncepcyjnych. Stworzenie ewentualnej listy chorób uprawniających do ulg lub zwolnień podatkowych powinno być poprzedzone szerokimi, merytorycznymi konsultacjami medycznymi i być może w niektórych przypadkach uzależnione od podjęcia także innego leczenia lub diagnostyki.

Znaczne obawy budzi propozycja „zapewnienia dostępu do leczenia reprodukcyjnego osobom mającym problemy z płodnością”. Należy zwrócić uwagę, że w zdaniu tym umieszczono nie tylko postulat legalizacji i refundacji zapłodnienia *in vitro* kobietom – co już stanowi naruszenie podziału kompetencji ustanowionego w art. 6 TfUE – ale także wszelkim „osobom mającym problemy z płodnością”. Oznacza to próbę objęcia tym postanowieniem także osób, które poddały się zmianie płci lub które deklarują inną płeć niż biologiczna. W dalszej konsekwencji może to prowadzić także do prób wpisania do aktu urodzenia matki jako „ojca”, czy też dwóch rodziców tej samej płci – co jest sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym.

W świetle załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego w akcie urodzenia należy obligatoryjnie wpisać dane dziecka (m.in. imię, nazwisko, płeć, datę urodzenia); dane rodziców – zarówno matki, jak i ojca; imię i nazwisko osoby, która zgłosiła urodzenie oraz imię i nazwisko kierownika urzędu stanu cywilnego, który zarejestrował urodzenie się dziecka. Już z przywołanych regulacji wynika ewidentnie, że w polskich realiach prawnych nie ma technicznej możliwości wpisania do aktu urodzenia dziecka jako jego rodziców dwóch kobiet bądź dwóch mężczyzn. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż sytuacja ta jest logicznym skutkiem jednoznacznych i konsekwentnych aksjologicznie oraz normatywnie uregulowań składających się na polski system prawa rodzinnego i opiekuńczego⁸.

⁸ Szerzej zob. *Stanowisko procesowe Uczestnika postępowania – Fundacji Instytut na rzecz kultury prawnej Ordo Iuris z 1 października 2019 r.*, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Stanowisko_OI_ws._transkrypcji_0.pdf, (dostęp: 23.05.2022).

Należy w tym miejscu przypomnieć, że tak jak UE nie ma kompetencji innych niż wspierające w dziedzinie polityki zdrowotnej, tak tym bardziej nie ma kompetencji umożliwiającej ingerowanie w prawo rodzinne, które jest domeną państw członkowskich. Nie ma także możliwości narzucenia Polsce postanowień sprzecznych z Konstytucją (w tym wypadku z art. 18 Konstytucji RP). Kolejne próby obchodzenia postanowień traktatowych w celu implementacji do porządków prawnych państw członkowskich przepisów stojących w sprzeczności z ich konstytucjami zasługują na szczególne potępienie.

I.III. Propozycja nr 10:

Równy i powszechny dostęp do opieki zdrowotnej

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

CEL: *Ustanowienie „prawa do zdrowia” poprzez zagwarantowanie wszystkim Europejczykom równego i powszechnego dostępu do przystępnej cenowo, profilaktycznej, leczniczej i wysokiej jakości opieki zdrowotnej*

1. *Ustanowienie wspólnych minimalnych standardów opieki zdrowotnej na poziomie UE, obejmujących także profilaktykę i dostępność oraz bliskość opieki, oraz zapewnienie wsparcia w celu osiągnięcia tych standardów. [#39, grupa robocza] – OCENA NEGATYWNA*

Ustanowienie wspólnych minimalnych standardów opieki zdrowotnej na poziomie UE będzie najprawdopodobniej wiązać się z próbą ujęcia polityki zdrowotnej w ramach kompetencji dzielonych (w miejsce dzisiejszych kompetencji wspierających), co nada UE znacznie szersze możliwości działania oraz tworzenia prawa.

Wieloletnie doświadczenie, treści przyjmowanych przez PE rezolucji, plany działania czy stanowiska UE jasno wskazują, że w ramy „minimalnych standardów opieki zdrowotnej” mogą zostać ujęte takie kontrowersyjne i sprzeczne z polskim porządkiem prawnym postanowienia jak powszechny dostęp do aborcji, refundacja zmiany płci, czy refundacja zapłodnienia *in vitro*.

2. *Uznanie potrzeby pełnego uwzględnienia zasady pomocniczości i kluczowej roli podmiotów lokalnych, regionalnych i krajowych w dziedzinie zdrowia [NL3], zapewnienie zdolności do działania na szczeblu UE, gdy działanie na tym poziomie najlepiej będzie służyć prawu do zdrowia. Umożliwienie szybszego i bardziej zdecydowanego podejmowania decyzji w kluczowych kwestiach oraz poprawa skuteczności zarządzania w Europie w celu dążenia do stworzenia Europejskiej Unii Zdrowotnej (jak np. w przypadku pandemii lub rzadkich chorób). [#49, FR oczekiwanie11, platforma cyfrowa] – OCENA NEGATYWNA*

Stworzenie Europejskiej Unii Zdrowotnej i działania ukierunkowane na „umożliwienie szybszego i bardziej zdecydowanego podejmowania decyzji” rodzą obawy o skalę kompetencji jakie miałyby zostać przekazane do UE. Powstaje pytanie o wprowadzenie ewentualnych restrykcji, ich kształt

i czas obowiązywania „w przypadku pandemii lub rzadkich chorób”. Przypadek Polski, gdzie w dobie pandemii COVID-19 nie wprowadzono obowiązkowych szczepień, a tzw. paszporty covidowe stosowane były marginalnie, w porównaniu z obostrzeniami wprowadzanymi w innych państwach, czy też na terenie np. Parlamentu Europejskiego, pozwala sądzić, że przekazanie kompetencji o decydowaniu o ewentualnych obostrzeniach przez inny podmiot niż państwo polskiemu mogłoby mieć daleko idące konsekwencje. Poszczególne państwa członkowskie UE przyjmowały zresztą bardzo zróżnicowane strategie walki z pandemią, co podkreśla brak konsensusu co adekwatności środków i działań w tym względzie na arenie międzypaństwowej. Ponadto, powyższy postulat wydaje się być związany z omawianym wyżej postulatem utworzenia „unijnego indywidualnego paszportu zdrowotnego”.

Należy także zauważyć, że działania Unii – zwłaszcza w początkowym okresie pandemii – były zdecydowanie spóźnione. Powierzenie UE jakichkolwiek szerszych kompetencji w tej sferze jest niepożądane, jako że Unia nie jest bytem, który jest w stanie w sposób szybki i elastyczny reagować na sytuacje kryzysowe. Co więcej, w obecnej strukturze ustrojowej UE brak jest możliwości jasnego stwierdzenia, kto ponosi odpowiedzialność polityczną za określone działania lub ich brak oraz jak odpowiedzialność taka miałaby być egzekwowana. W państwach członkowskich mechanizmem kontrolnym są wyborcy, którzy w czasie kolejnych wyborów wyrażają aprobatę lub jej brak wobec działań dotychczasowego rządu – w przypadku Komisji Europejskiej brak analogicznej możliwości „rozliczenia” jej działań przez obywateli.

3. **Wzmocnienie Europejskiej Unii Zdrowotnej z wykorzystaniem pełnego potencjału obecnych ram oraz włączenie zdrowia i opieki zdrowotnej do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie UE poprzez zmianę art. 4 TFUE. [49, Foczekiwanie11, platforma cyfrowa, grupa robocza] – OCENA NEGATYWNA**

Przekazanie UE kompetencji tworzenia wiążących Polskę aktów prawnych w zakresie polityki zdrowotnej oznacza umożliwienie UE narzucenie Polsce takich rozwiązań jak aborcja „na życzenie”, ułatwienie dostępu do operacyjnej zmiany płci czy zapłodnienia *in vitro*. Stałoby to w sprzeczności z polskimi regulacjami konstytucyjnymi oraz standardem ochrony praw podstawowych wypracowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Polityka zdrowotna zdecydowanie powinna pozostać kompetencją państw członkowskich wedle ram określonych w art. 5 TfUE.

4. **Zadbanie o to, by każdy mógł skorzystać z istniejących metod leczenia, bez względu na to, gdzie w UE są one dostępne; w tym celu ułatwienie współpracy transgranicznej, zwłaszcza w zakresie chorób rzadkich, nowotworów, chorób układu krążenia i terapii wysokospecjalistycznych, takich jak przeszczepy narządów i leczenie ciężkich oparzeń. Należy utworzyć europejską sieć transplantacji i dawstwa narządów, z korzyścią dla wszystkich europejskich pacjentów potrzebujących przeszczepu. [sesja plenarna i grupa robocza] – OCENA POZYTYWNA**

Postulat pozytywny, zdecydowanie warty wdrożenia i, co kluczowe, możliwy do zrealizowania przy obecnym podziale kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a Unią. Na uwagę zasługuje wskazanie, że współpraca ma dotyczyć „metod leczenia”, nie zaś wszelkich usług medycznych.

5. **Zapewnienie przystępności cenowej opieki poprzez większe inwestycje w opiekę zdrowotną, w szczególności dentystyczną, w tym w profilaktykę oraz zapewnienie wszystkim dostępu do opieki stomatologicznej po przystępnych cenach w ciągu 15-20 lat. [#48, grupa robocza] – OCENA POZYTYWNA**

Postulat pozytywny, rodzący jednak pytania o formę jego wdrożenia. Niewątpliwie jednak, wobec postulowanych wcześniej inwestycji w system opieki zdrowotnej, opieka dentystyczna powinna być jedną z kluczowych dziedzin objętych wsparciem.

6. **Zapewnienie jednakowej jakości terapii i leków w całej UE oraz sprawiedliwych kosztów lokalnych, w tym poprzez rozwiązanie problemu istniejącej fragmentacji rynku wewnętrznego. [#40, NL3, grupa robocza, sesja plenarna]. – OCENA POZYTYWNA**

Z aprobatą należy przyjąć dążenia UE do ujednolicenia możliwości terapii w państwach UE oraz rozwiązania problemu fragmentacji rynku wewnętrznego, który znacząco wpływa na dostępność określonych farmaceutyków na różnych obszarach UE. Działania podejmowane przez UE i państwa członkowskie w tym zakresie powinny być wolne od wpływów lobby farmaceutycznego i ukierunkowane na dobro obywateli.

7. **Zwalczanie ubóstwa zdrowotnego poprzez zachęcanie do bezpłatnej opieki stomatologicznej na rzecz dzieci, grup o niskich dochodach i innych słabszych grup społecznych, takich jak na przykład osoby z niepełnosprawnościami. Należy również rozważyć wpływ złej jakości mieszkań na zdrowie. [#48, grupa robocza] – OCENA NEUTRALNA**

Choć postulat objęcia opieką stomatologiczną jak największej grupy osób bezsprzecznie zasługuje na poparcie, to pytania rodzi pomysł objęcia bezpłatną opieką stomatologiczną jedynie wybranych grup osób. W rzeczywistości w prawidłowo działającym systemie opieki zdrowotnej, obejmującym obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne opieka stomatologiczna jest jej komponentem. Wyklucza to konieczność dodatkowego obejmowania konkretnych grup społecznych odrębną opieką. W miejsce tworzenia odrębnego systemu „bezpłatnej opieki” należy usprawnić już istniejący system poprzez włączenie do obowiązkowego ubezpieczenia osób pozostających poza nim oraz zadbanie o dostępność – zarówno specjalistów, terminów, sprzętu oraz możliwości leczenia dentystycznego.

Wobec postulatu rozpoczęcia dyskusji na temat złej jakości mieszkań i ich wpływu na zdrowie, tematem, który warto poruszyć jest tzw. patodeveloperka. W ostatnich latach powszechna jest budowa mieszkań o nadmiernie skompresowanej powierzchni, nierzadko skrajnie nefunkcjonalnych. Nadmierna koncentracja zabudowy mieszkaniowej w celu maksymalizacji zysków inwestora, degradacja środowiska naturalnego w celu zyskania miejsca pod zabudowę w już i tak gęsto zabudowanym obszarze, a także tempo przeprowadzania inwestycji – we wszystkich tych aspektach mieszkańcy odczuwają negatywny wpływ na swój dobrostan psychiczny i fizyczny.

8. Rozważenie międzynarodowego wymiaru zdrowia i uznanie, że leki powinny być powszechnie dostępne, w tym w biedniejszych krajach. [NL2] – OCENA POZYTYWNA

Działanie na rzecz dostępności leków także w ubogich krajach jest postulatem, do którego należy odnieść się pozytywnie. Także przyjęcie założenia o międzynarodowym wymiarze zdrowia – w kontekście np. ułatwienia transplantacji transgranicznych, jest założeniem zasługującym na uznanie. Ponownie należy jednak podkreślić, że wszelkie działanie – niezależnie od intencji – w zakresie polityki zdrowotnej winny mieścić się w przyznanych UE kompetencjach wspierających (art. 6 TfUE).

II. Silniejsza gospodarka, sprawiedliwość, zatrudnienie

II.I. Propozycja nr 13:

Rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

Cel: Proponujemy poprawę funkcjonowania rynków pracy, aby zapewnić sprawiedliwsze warunki pracy oraz promować równość płci i zatrudnienie, w tym zatrudnienie młodych ludzi i słabszych grup społecznych. UE, państwa członkowskie i partnerzy społeczni muszą działać na rzecz likwidacji ubóstwa osób pracujących, zająć się prawami osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych, zakazać bezpłatnych staży i zapewnić sprawiedliwą mobilność pracowników w UE. Musimy promować dialog społeczny i negocjacje zbiorowe. Musimy zapewnić pełne wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych, w tym jego głównych celów na 2030 r., na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym w obszarach „równych szans i dostępu do rynku pracy” oraz „sprawiedliwych warunków pracy”, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także włączyć do Traktatów protokół w sprawie postępu społecznego. Jednocześnie należy szanować krajowe tradycje i autonomię partnerów społecznych oraz współpracować ze społeczeństwem obywatelskim. Cel ten można osiągnąć poprzez:

1. *Zapewnienie, aby ustawowe wynagrodzenia minimalne gwarantowały każdemu pracownikowi godziwą i porównywalną jakość życia we wszystkich państwach członkowskich. Należy ustanowić jasne kryteria (np. koszty utrzymania, inflację, płacę powyżej granicy ubóstwa, średnią i medianę płacy na szczeblu krajowym), które należy uwzględnić przy ustalaniu poziomu płacy minimalnej. Poziomy ustawowych płac minimalnych powinny być regularnie sprawdzane pod kątem tych kryteriów w celu zapewnienia ich adekwatności. Należy zwrócić szczególną uwagę na skuteczność wdrażania tych przepisów oraz monitorowanie i śledzenie poprawy poziomu życia. Należy równocześnie wzmocnić i popierać rokowania zbiorowe w całej UE; (EPO1 & 30; DE 4.2; platforma internetowa; – OCENA POZYTYWNA*

Środek należy ocenić pozytywnie w świetle zaproponowanej niedawno dyrektywy, której celem jest zapewnienie pracownikom UE odpowiedniego wynagrodzenia, aby zagwarantować minimalne warunki życia i pracy zgodnie z podstawowymi zasadami leżącymi u podstaw Unii Europejskiej.

W obecnej chwili, od stycznia 2021 r., 21 z 27 państw UE posiada krajowe płace minimalne. Według danych Eurostatu za 2021 r. zauważono, że w krajach, w których istnieje największa liczba stosunków pracy objętych układami zbiorowymi pracy jednocześnie brakuje prawnego mechanizmu płacy minimalnej. W tym sensie wzmocnienie negocjacji zbiorowych może stanowić klucz do osiągnięcia wspólnych rozwiązań, które są również zrównoważone przez firmy.

Ponadto należy wziąć pod uwagę, że chociaż prawo do płacy minimalnej ma podstawę normatywną w zasadzie nr 6 Europejskiego filaru praw socjalnych, zgodnie z którą *„Pracownicy mają prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, które zapewnia przyzwoity poziom życia. Należy zadbać o odpowiednie płace minimalne, tak by zapewnić zaspokojenie potrzeb pracownika i jego rodziny w świetle krajowych warunków ekonomicznych i społecznych, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do zatrudnienia i motywacji do poszukiwania pracy. Należy zapobiegać ubóstwu pracujących,”* Art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wyklucza możliwość wydawania dyrektyw unijnych bezpośrednio dotyczących wynagrodzeń. Powodem tego wykluczenia jest fakt, że ustalanie wynagrodzeń należy do autonomii przetargowej partnerów społecznych na poziomie krajowym i należy do kompetencji państw członkowskich. Nie jest zatem możliwe ustalenie jednolitej płacy minimalnej za pomocą dyrektywy. W konsekwencji treść projektowanej dyrektywy, która jest obecnie rozpatrywana – poza którą nie można wyjść – ma na celu ustanowienie ram dla określenia odpowiednich płac minimalnych, nie zmierzając jednak do harmonizacji poziomu płacy minimalnej lub ustanowienia jednolitego mechanizmu ustalania płac minimalnych.

2. **Podsumowanie i skuteczniejsze egzekwowanie wdrożenia dyrektywy w sprawie czasu pracy (dyrektywa 2003/88/WE) i innych właściwych przepisów dotyczących zdrowej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, przy jednoczesnym analizowaniu nowych krajowych strategii w tej dziedzinie; – OCENA POZYTYWNA**

Postulat należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia ciągłej poprawy warunków pracy, a w efekcie zwiększenia wydajności produkcji. Cytowana dyrektywa w rzeczywistości ma na celu zapewnienie organizacji czasu pracy w sposób, który chroni zdrowie i bezpieczeństwo pracowników poprzez zmniejszenie zmęczenia związanego z pracą i ryzyka wypadków przy pracy z powodu zmniejszonej koncentracji. Implementacja przepisu powinna być zatem brana pod uwagę w ramach kompetencji przyznanych Unii Europejskiej.

3. **Wprowadzenie lub wzmocnienie istniejącego prawodawstwa regulującego tzw. „inteligentną pracę” i zachęcanie przedsiębiorstw do jej propagowania. (EPO 7) UE powinna zapewnić prawo do odłączenia się, zrobić więcej w celu wyeliminowania przepaści cyfrowej w miejscu pracy oraz ocenić wpływ pracy zdalnej na zdrowie, czas pracy i wyniki przedsiębiorstw. Należy zagwarantować sprawiedliwą cyfryzację w oparciu o prawa człowieka, poprawę warunków pracy i rokowania zbiorowe; – OCENA POZYTYWNA**

W świetle zmiany organizacji pracy, która nastąpiła w związku ze stanem zagrożenia zdrowia, tzw. „inteligentna praca” została głęboko zakorzeniona w przyjętej kulturze pracy, wprowadzając zarówno pozytywne jak i negatywne elementy, głównie ze względu na definicję godzin pracy i prawa do „odłączenia się” od pracy. Środek uwzględnia oba aspekty, mając na celu promowanie pracy

zdalnej, z jednoczesnym uregulowaniem tej formy pracy. Z tych powodów, biorąc pod uwagę rozpowszechnienie się pracy zdalnej, wprowadzenie regulacji opartej na dobrych praktykach i wzajemnym dialogu jest konieczne do zapewnienia równych, sprawiedliwych i godnych warunków pracy, a także daje możliwość wyboru, tam gdzie jest to możliwe, inteligentnej pracy w celu pogodzenia różnorodnych obowiązków zawodowych i życiowych.

4. *Zintegrowanie polityk zatrudnienia na szczeblu UE, na którym aktywna polityka rynku pracy wciąż ma centralne znaczenie i jest w coraz większym stopniu skoordynowana (IT 6.2), podczas gdy państwa członkowskie koncentrują się na kontynuowaniu wysiłków na rzecz reform w celu stworzenia warunków sprzyjających tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy; – OCENA POZYTYWNA*

Współpraca i integracja w ramach europejskich polityk w dziedzinie pracy zapewnia pełny rozwój wspólnego rynku gospodarczego z określonymi wspólnymi celami ukierunkowanymi na wspieranie polityk państw członkowskich i osiąganie celów wzrostu gospodarczego określonych w strategii „Europa 2020”. W każdym przypadku należy wziąć pod uwagę, że odpowiednie obowiązki w obszarze zatrudnienia i polityki społecznej leżą przede wszystkim w gestii rządów krajowych.

5. *Podjęcie działań w celu zapewnienia, by prawa socjalne były w pełni chronione i zabezpieczone w przypadku konfliktu ze swobodami gospodarczymi, w tym przez włączenie do traktatów protokołu w sprawie postępu społecznego; – OCENA NEUTRALNA*

W obliczu filaru praw socjalnych, który zawiera już postanowienia poświęcone ochronie pracowników i wyznacza cele społeczne w tym zakresie, kolejnym krokiem powinno być wprowadzenie dodatkowego protokołu w celu realizacji zbieżnych celów. Ponadto wyraźny przepis określający hierarchię między swobodami gospodarczymi przedsiębiorstw a prawami pracowników do ochrony socjalnej – który powinien znajdować się w protokole postępu społecznego – choć może mieć korzystne aspekty dla pracowników w formie zwalczania braku regulacji i niestajej pracy, mógłby ingerować również w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, a w każdym razie wykraczać poza kompetencje UE w zakresie określania i regulowania granic rynku pracy.

6. *Zapewnienie równouprawnienia płci zgodnie z unijną strategią na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025. UE powinna w dalszym ciągu mierzyć równouprawnienie płci za pośrednictwem wskaźnika równouprawnienia płci (tj. postawy, różnice w wynagrodzeniach, zatrudnienie, stanowiska kierownicze itp.), co roku monitorować strategię i zapewniać przejrzystość osiągnięć, zachęcać do dzielenia się wiedzą fachową i najlepszymi praktykami oraz ustanowić możliwie bezpośredni mechanizm uzyskiwania informacji zwrotnych od obywateli (np. rzecznika praw obywatelskich). (EPO28; (IT5.a.1) Należy rozwiązać problem zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć i wprowadzić kwoty na wyższych stanowiskach. Należy zapewnić większe wsparcie przedsiębiorcom w środowisku biznesowym oraz kobietom zajmującym się STEM (nauka, technologia, inżynieria i matematyka); – OCENA NEGATYWNA*

Odnosząc się do kwestii postulatu, punkty budzące kontrowersje dotyczą treści objętych definicją pojęcia „równość płci” oraz treści utrwalonych w Europejskim filarze praw socjalnych. W szczególności niejasności, które pojawiły się w tym punkcie, dotyczą prawnej definicji i interpretacji „równości płci”, a także celów ludzkich i społecznych realizowanych przez przekształcenie tego pojęcia.

Aby powiązać kategorię równości płci w ramach polityk europejskich, warto wspomnieć, że Europejski filar praw socjalnych skupia jeden ze swoich głównych filarów na Strategii Równości Płci 2020-2025⁹, która ma na celu zwalczanie stereotypowych norm płci a także promowanie praw reprodukcyjnych jako jednego z narzędzi osiągania równości między mężczyznami i kobietami oraz zrównoważenia różnych odsetków kobiet i mężczyzn zaangażowanych w sferę naukową i technologiczną, w celu ustalenia minimalnej obecności kobiet w zarządach. W kilku słowach można powiedzieć, że tak zwana walka ze stereotypami płci jest zasadniczo ukierunkowana na osiągnięcie celu, jakim jest spłaszczenie ontologicznych różnic między mężczyznami i kobietami w pracy poprzez bezwzględny i niezróżnicowany równy podział wszystkich zadań roboczych. Cel ten zastąpił pierwotny zamiar wyeliminowania przeszkód regulacyjnych i administracyjnych, które uniemożliwiają kobietom osiągnięcie pełnego i równego spełnienia zawodowego tam, gdzie tego chcą.

Od strony prawnej w ostatnich latach przyczyniliśmy się do prawie całkowitego zastąpienia w wypowiedziach Unii Europejskiej pojęcia „płci” pojęciem „tożsamości płciowej” w celu oddzielenia płci biologicznej od postrzeganej przez jednostki tożsamości¹⁰. Wystarczy przytoczyć wyraźne rozważania Rezolucji z 9 czerwca 2015 r., w której Parlament, po wezwaniu Komisji do opracowania środków mających na celu wyeliminowanie dyskryminacji wszystkich kobiet, w ramach szerszej strategii antydyskryminacyjnej oraz odrębnej mapy drogowej dla osób LGBTI, *„Wzywa Komisję i państwa członkowskie do gromadzenia, analizowania i publikowania wiarygodnych danych statystycznych w rozbiciu na płeć we wszystkich dziedzinach polityki i na wszystkich szczeblach zarządzania, opartych na pracach Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, tak aby móc oceniać planowanie i stosowanie strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej i państwach członkowskich”* oraz *„wyrażnego określenia roli, jaką chciałaby, aby UE odgrywała w świecie i w ramach współpracy z państwami członkowskimi, w tym z ich właściwymi organami, w zakresie propagowania równości płci, zarówno w granicach UE, jak i poza nimi, oraz wzywa do dążenia do tych celów zarówno poprzez uwzględnianie aspektu płci we wszystkich dziedzinach, jak również poprzez stosowanie indywidualnie dostosowanych i konkretnych działań.”*¹¹

W tych ramach staje się jasne, że biologiczne pojęcie płci nie jest już rozumiane jako kod genetyczny, który określa płeć, ale raczej jako kategoria odzwierciedlająca idee ucisku i dyskryminacji, aby umożliwić człowiekowi to jak postrzega samego siebie¹². Aby jeszcze bardziej podkreślić taką interpretację pojęcia „tożsamości” (gender), która dystansuje się od pojęcia „płci” (sex) stosowanego przez instytucje europejskie, wystarczy posłużyć się przykładem Rekomendacji nr CM/Rec(2019)1 w sprawie zapobiegania i zwalczania seksizmu zgodnie z którą „dyskryminacja ze względu na płeć

9 Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego I Komitetu Regionów Unia równości: strategia na rzecz równoprawienia płci na lata 2020–2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN> (dostęp: 16.05.2022).

10 C. R. Trueman, *The rise and triumph of modern self*, Wheaton, 2020, str. 259.

11 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie strategii UE na rzecz równości kobiet i mężczyzn w okresie po 2015 r. (2014/2152(INI)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015IP0218&from=ES>.

12 R.T. Anderson, *When Harry Became Sally, Responding to the Transgender Moment*, New York, 2018, p. 79.

lub tożsamość stanowi naruszenie praw człowieka i przeszkodę w korzystaniu z praw człowieka i podstawowej wolności¹³.

W świetle powyższego pojęcie „równości płci” – i koncepcje antropologiczne, które niesie ze sobą jego nowe znaczenie – nie jest potrzebne do osiągnięcia celu jakim jest równość w pracy między mężczyzną a kobietą, zwłaszcza w świetle antropologicznego poglądu, zgodnie z którym pojęcie *gender* odnosi się do społecznie skonstruowanych ról, zachowań, czynności i atrybutów, które dane społeczeństwo uważa za odpowiednie dla kobiet i mężczyzn, co oznacza, że bycie mężczyzną i kobietą nie jest przede wszystkim biologicznym, genetycznym faktem, ale konstruktem społecznym. Przedstawiona tutaj sugestia prawna ma zatem na celu zastąpienie pojęcia „równości płci”, które poddawane jest zmieniającym się interpretacjom, które nie są już powiązane z czynnikami biologicznymi, pojęciem „równości między mężczyzną a kobietą”. Należy natomiast wspomnieć, że w dyskusji dotyczącej równości kobiet i mężczyzn w pracy, analizowane pod kątem rozważanego wniosku statystyki zgłoszone przez Unię Europejską (tu zostaną przytoczone statystyki zawartych w Strategii na rzecz Równości Płci 2020-2025¹⁴), nie biorą pod uwagę różnych warunków i obszarów zatrudnienia między pracownikami, analizując same różnice między mężczyznami i kobietami w wybranych ścieżkach kariery jako przejaw systematycznej dyskryminacji i konstruowania stereotypów które uniemożliwiają kobietom zdobywanie stanowisk pracy w dziedzinach technologicznych lub szczytowych¹⁵. Jednak dane na ten temat mogą również podkreślić, że niektóre z tych różnic, zamiast być dziedzictwem kulturowym do zburzenia, stanowią wynik wolnych wyborów i naturalnych skłonności kobiet, i nie są wyraz konstruktu społecznego, ale stanowią konsekwencję rzeczywistości socjologiczno-behawioralnej niedyktowanej kulturą (jako przykład można zauważyć, że wyeliminowanie tzw. „stereotypu kulturowego” prowadzi do pełnego ujawnienia się różnic biologicznych¹⁶). Stąd też próba „kolektywizowania” tych statystyk bez dokładnego rozważenia bilansu istotnych czynników, takich jak przepracowane godziny, przepracowane nadgodziny, samo wynagrodzenie, wiek, wiek produkcyjny i związane z tym doświadczenie oraz wiele innych, przyniosła rezultaty dość dalekie od pełnego i wiernego odwzorowania rzeczywistości. W tym miejscu należy odnieść się również do analizy przeprowadzonej przez Ordo Iuris w kwestii zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, w której zaobserwowano, że dążenie do absolutnej równości płci skutkuje ignorowaniem rzeczywistych preferencji i predyspozycji kobiet, a ostatecznie obniżaniem wartości pracy na płaszczyźnie macierzyństwa i opieki wykonywanej przez kobiety. Słowem, postulat wprowadzenia norm regulujących proporcje kobiet i mężczyzn zatrudnionych w określonych zawodach jest przejawem dyskryminacji i prowadzi do ograniczenia możliwości wykonywania zawodu przez najbardziej kompetentnych pracowników. Preferencyjne traktowanie ze względu na płeć oznacza bowiem, że pracownicy mają być wybierani nie na podstawie ich kwalifikacji, ale właśnie na podstawie płci. Ponadto, jako ilustrację krytycznych kwestii związanych z gromadzeniem danych zebranych w Strategii na rzecz równości płci 2020-2025 i ich interpretacją, reprezentatywny jest przypadek, który wskazuje, że więcej krajów równouprawnionych pod względem płci produkuje stosunkowo

13 Rekomendacja nr CM/Rec(2019)1 Komitetu Ministrów.

14 Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo, Al Consiglio, Al Comitato Economico E Sociale Europeo e Al Comitato Delle RRegioni. Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>, consulted on 17th May 2022.

15 G. Szewczuk, T. Zych, F. Furman, K. Gęsiak, *Luka płacowa i dyskryminacja ze względu na płeć na rynku pracy. Analiza rzeczywistych przyczyn nierówności*, Warszawa 2021, s. 9 i n., https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Luka_p%C5%82acowa_i_dyskryminacja_ze_wzgl%C4%85du_na_p%C5%82ec%CC%81_na_ryнку_pracy_0.pdf, (dostęp: 21.06.2022).

16 The Gender Equality Paradox in academia, <https://www.samfunnsforskning.no/core/nordicore/aktuelt/nyheter/the-gender-equality-paradox-in-academia.html>, (dostęp: 17.05.2022).

mniej kobiet w dziedzinach STEM¹⁷. Z drugiej strony zauważono, że różnica w wynagrodzeniach stale się zmniejsza (w krajach takich jak Wielka Brytania, Francja i Niemcy), gdy bierze się pod uwagę tylko takie czynniki, jak praca – ta sama praca na tym samym poziomie odpowiedzialności, w tej samej firmie i skupiona wokół tych samych zadań. Dane te są również spójne z badaniami przeprowadzonymi poza Unią Europejską na populacji amerykańskiej, które wykazują, że różnica między płacami wynika w dużej mierze z wyborów dokonywanych przez mężczyzn i kobiety w zakresie ilości czasu i energii poświęconej na karierę¹⁸. Dodatkowo w tym kontekście przytoczyć badanie przeprowadzone przez czasopismo Science, które pokazuje, że im bardziej egalitarny i zamożniejszy jest dany kraj, tym większe różnice między kobietami i mężczyznami w temperamentach i zainteresowaniach¹⁹.

7. Promowanie zatrudnienia ludzi młodych, na przykład przez pomoc finansową dla przedsiębiorstw, ale także przez udzielanie dodatkowego wsparcia pracodawcom i pracownikom (NL 4) oraz wspieranie młodych przedsiębiorców i młodych osób pracujących na własny rachunek na przykład za pomocą narzędzi i kursów edukacyjnych; – OCENA POZYTYWNA

Ponieważ w Europie zachodzą zmiany demograficzne o długofalowych skutkach, istnieje pilna potrzeba podjęcia skutecznych środków wspierających pracę z młodzieżą na rzecz odporności systemu społecznego. Rzeczywiście, ostatnie dane pokazały, że udział młodych ludzi (w wieku do 19 lat) w UE wyniósł 20% w 2020 roku, co oznacza spadek o 3 punkty procentowe w porównaniu z wynikiem 23% w 2001 roku²⁰. Trend ten utrzymuje się coraz bardziej i oczekuje się, że wzrośnie w nadchodzących dziesięcioleciach. W konsekwencji odsetek ludności pracującej, która będzie wspierać stale rosnącą populację osób starszych, zmniejszy się, co będzie miało istotny wpływ na trwałość systemów opieki społecznej, zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej. Dlatego powszechnie uznaje się, że chociaż przedłużenie kariery starszych pracowników ma zasadnicze znaczenie, społeczeństwa będą również musiały wspierać zmniejszający się odsetek młodych ludzi i młodej siły roboczej, aby promować ich pełne i aktywne uczestnictwo w rynku pracy i społeczeństwie jako całość. Oznacza to wspieranie młodych ludzi w edukacji, szkoleniach i działaniach zawodowych, a także w przypadkach, gdy są narażeni na wykluczenie. W świetle powyższego, proponowane działanie wydaje się całkowicie pozytywne dla realizacji wskaźnika zatrudnienia młodzieży na terenie Unii Europejskiej. W rzeczywistości statystyki na ten temat podają, że od czerwca 2021 r. stopa bezrobocia młodzieży w UE wynosi 17%, co przekłada się na 2,967 milionów młodych ludzi (poniżej 25 roku życia) bez pracy, z najwyższymi wskaźnikami odnotowanymi w Hiszpanii, Grecji i we Włoszech²¹. W każdym razie należy jeszcze wziąć pod uwagę, że, jak zauważa Komisja Europejska, na poziom zatrudnienia, bezrobocia i bierności młodych ludzi duży wpływ ma sytuacja makroekonomiczna, ale można znaleźć istotne związki przyczynowe również w charakterystyce strukturalnego przejścia ze szkoły do pracy²². W tym sensie inwestycja w edukację może jeszcze bardziej ułatwić wejście w świat pracy i znalezienie coraz bardziej konkurencyjnej pracy.

17 G. STOET, D. C. GEARY, *The Gender-Equality Paradox in Science, Technology, Engineering, and Mathematics Education*, "Psychological Science", n. 29, 4, (2018), pp. 581-593, consulted on 17th May 2022.

18 J. E. O'Neill, D. M. O'Neill, *What Do Wage Differentials Tell Us about Labor Market Discrimination?*, <https://www.nber.org/papers/w11240>, (dostęp: 20.05.2022); P. K. Jonason, et al., *The role of personality in individual differences in yearly earnings*, "Personality and Individual Differences", n. 121, (2018), pp. 170-17.

19 A. Falk, J. Hermle, *Relationship of gender differences in preferences to economic development and gender equality*, <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aas9899>, (dostęp: 20.05.2022).

20 F. Di Nunno, *L'Europa invecchia*, <https://www.cittanuova.it/leuropa-invecchia/?ms=003&se=012>, (dostęp: 20.05.2022).

21 C. Tassinari, *Disoccupazione, dati giugno 2021: in calo in Europa e in Italia (sotto la soglia del 10%)*, [https://it.euronews.com/2021/08/02/disoccupazione-dati-giugno-2021-in-calo-europa-italia-sotto-la-soglia-del-10-per-cento#:~:text=Diminuisce%20anche%20il%20tasso%20di,%2C3%25%20nel%20giugno%202020.&text=Il%20tasso%20di%20disoccupazione%20giovane,%2025%20anni\)%20senza%20lavoro](https://it.euronews.com/2021/08/02/disoccupazione-dati-giugno-2021-in-calo-europa-italia-sotto-la-soglia-del-10-per-cento#:~:text=Diminuisce%20anche%20il%20tasso%20di,%2C3%25%20nel%20giugno%202020.&text=Il%20tasso%20di%20disoccupazione%20giovane,%2025%20anni)%20senza%20lavoro), (dostęp: 20.05.2022).

22 European Semester Thematic Factsheet Youth Employment, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-semester_thematic-factsheet_youth_employment_en.pdf, (dostęp: 20.05.2022).

Ponadto, aby ułatwić młodym kobietom wejście na rynek pracy, należy dla nich opracować odpowiednie środki umożliwiające pogodzenie zawodu z rytmem rodzinnym. W związku z tym konieczne staje się zwrócenie uwagi na promowanie elastycznych godzin pracy, a także wdrażanie urlopów rodzicielskich i wsparcie usług opieki nad dziećmi, aby skonkretyzować postulowane cele nie tylko dla młodych ludzi w ogóle, ale także dla młodych rodziców.

8. Wsparcie zatrudnienia grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (NL 4), w szczególności osób z niepełnosprawnościami; – OCENA POZYTYWNA

Ponieważ Unia Europejska i wszystkie jej państwa członkowskie są umawiającymi się stronami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON), a Traktat wszedł w życie w styczniu 2011 r., opierając się na treści Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020, działania na poziomie europejskim zmierzające do integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy muszą stać się najwyższym priorytetem, aby nie tylko osiągnąć cel poszanowania godności człowieka, o którym mowa w art. 2 TUE, ale także wspierania siły roboczej opartej na równych szansach we wszystkich sektorach produkcyjnych.

9. Promowanie zatrudnienia i mobilności społecznej, a tym samym zapewnienie pełnej szansy na samorealizację i samostanowienie. (IT 5.a.4 i IT 6.1) Można by opracować długoterminową strategię w celu zapewnienia odpowiednich umiejętności wszystkim członkom naszych społeczeństw, w szczególności młodemu pokoleniu, aby znaleźć pracę i rozwijać swoje talenty. (dyskusje) Istotne jest inwestowanie w umiejętności dostosowane do zmieniających się potrzeb rynku pracy oraz promowanie uczenia się przez całe życie poprzez m.in. program wymiany na wszystkich etapach życia oraz zapewnienie prawa do uczenia się przez całe życie i prawa do szkolenia. (FR 6; DE 4.1) W tym celu należy zacieśnić współpracę między przedsiębiorstwami, związkami zawodowymi a organizatorami kształcenia i szkolenia zawodowego; – OCENA POZYTYWNA

Cel wyznaczony przez ten środek jest z pewnością pozytywny, ponieważ ma zachęcać do rozwijania umiejętności i doskonalenia zawodowego w Unii Europejskiej. Inwestycje w tym sektorze z pewnością umożliwią długoterminowe finansowanie jakości wewnętrznego rynku pracy, dzięki czemu na płaszczyźnie profesjonalizmu i innowacyjności Unia Europejska będzie coraz bardziej konkurencyjna na arenie międzynarodowej.

II.II. Propozycja nr 14: Silniejsza polityka społeczna

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: Proponujemy zmniejszenie nierówności, zwalczanie wykluczenia społecznego i walkę z ubóstwem. Musimy wdrożyć kompleksową strategię przeciwdziałania ubóstwu, która mogłaby obejmować m.in. wzmocnioną gwarancję dla dzieci i gwarancję dla młodzieży, wprowadzenie płac minimalnych, wspólne unijne ramy dotyczące systemów dochodu minimalnego i godnego mieszkania socjalnego. Musimy

zapewnić pełne wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych, w tym jego głównych celów na 2030 r., na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym w obszarze „ochrony socjalnej i włączenia społecznego”, z należyтым uwzględnieniem odpowiednich kompetencji oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także włączyć do traktatów protokół w sprawie postępu społecznego. Cel ten można osiągnąć poprzez:

1. **Wzmocnienie kompetencji UE w zakresie polityki społecznej i zaproponowanie przepisów wspierających politykę społeczną i zapewniających równość praw, także do ochrony zdrowia, zharmonizowanych dla całej UE oraz uwzględniających uzgodnione rozporządzenia i minimalne wymogi dla całej UE. (EPO 19 i 21) UE mogłaby wspierać i uzupełniać politykę państw członkowskich, m.in. proponując wspólne ramy dotyczące dochodu minimalnego, tak by nikogo nie pominąć. Działania te powinny być prowadzone w ramach pełnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych i związanego z nim planu działania; – OCENA NEGATYWNA**

Jak już szeroko omówiono w komentarzu do propozycji nr 13 część polityk społecznych Unii Europejskiej – w szczególności część treści Europejskiego filaru praw socjalnych – wprowadza i kwalifikuje jako prawa roszczenia, które nie mają podstawy prawnej w traktatach międzynarodowych. Nawiązuje się na przykład do wprowadzenia większej liczby modeli rodziny, rozdziału między płcią a płcią biologiczną oraz zakwalifikowania aborcji jako prawa człowieka – kwestii zresztą ściśle związanych z tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich. Jednocześnie, od strony ekonomicznej, kwestie takie jak przepisy dotyczące dochodów minimalnych należą do kompetencji państw i są związane z ich pensją budżetową oraz kierunkami politycznymi w tym temacie.

W kwestii polityk społecznych należy przypomnieć Art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi, że obszar ten należy do kompetencji dzielonych między Unią Europejską a państwami członkowskimi.

Krótko mówiąc, w sektorze społecznym UE starała się postępować zgodnie z tak zwaną „otwartą metodą koordynacji”: ramami współpracy, w których polityka krajowa każdego kraju europejskiego może być ukierunkowana na wspólne cele. Jest to dobrowolny proces współpracy politycznej, który opiera się na uzgodnieniu wspólnych celów i późniejszym pomiarze postępów w ich realizacji.

Jednak z praktycznego punktu widzenia to, co zaobserwowaliśmy w procesie tworzenia nowych polityk społecznych, było raczej próbą wprowadzenia jako wspólnych celów poglądów antropologicznych sprzecznych z wartościami, które przyczyniły się do powstania samej Unii Europejskiej, a nie chęć wspierania i współpracy z państwami członkowskimi. Takie wizje w krótkim czasie przeniknęły społeczne cele Unii Europejskiej, stając się częścią oficjalnej linii politycznej głównych instytucji. Na przykład – jako integralna część strategii zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego – w listopadzie 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła pierwszą strategię UE na rzecz równości lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych, niebinarnych, interseksualnych i queer (LGBTIQ), wzywając Parlament Europejski do wzmocnienia ochrony prawnej osób LGBTIQ przed przestępstwami z nienawiści, mową nienawiści i przemocą, zapewniając fundusze na promowanie sprzyjającego i zrównoważonego środowiska dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego LGBTIQ. Konkretnie można powiedzieć, że cel Parlamentu Europejskiego, jakim jest walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, jest jednoznacznie pojmowany z walką z dyskryminacją osób LGBTQ.

Z drugiej strony nie można przeoczyć, że prognozy ekonomiczne, takie jak wsparcie ekonomiczne dla osób w najtrudniejszej sytuacji i promowanie minimalnego dochodu mogą mieć pozytywne implikacje, ale jednocześnie mogą również przyczynić się do zmniejszenia konkurencyjności gospodarek rynkowych i systemu pracy poszczególnych państw członkowskich. Na przykład zapewnienie dochodu minimalnego może stanowić zachętę do bezrobocia lub nasilić zjawiska migracyjne. Takie wybory zależą jednak od kierunku polityki obranego przez dane państwo.

2. Nienaruszanie praw socjalnych (zdrowie publiczne, edukacja publiczna, polityka zatrudnienia); – OCENA POZYTYWNA

Cel wyznaczony przez powyższy środek zasługuje na pozytywną ocenę przede wszystkim ze względu na silne cięcia wydatków publicznych, z którymi niektóre państwa członkowskie musiały się zmierzyć w związku z europejską polityką oszczędnościową narzuconą w ostatnich latach.

W wyniku tej polityki Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wezwał Komisję do opracowania dodatkowych programów naprawy gospodarczej i społecznej dla krajów, w których środki oszczędnościowe były lub są nadal wdrażane.

Co więcej, chociaż wpływ środków oszczędnościowych jest różny w poszczególnych krajach, konsekwencje dla polityki spójności i integracji zbyt często były dramatyczne; wygenerowane skutki obejmują ujemny wzrost PKB, wzrost bezrobocia i deficytu budżetowego, ograniczenie inwestycji publicznych i mniejszą ochronę socjalną²³.

W tym sensie promocja i ochrona dobrobytu wymaga wspólnych celów programowych, w ramach których powinna być realizowana polityka gospodarcza.

3. Promowanie badań dotyczących spraw społecznych i zdrowia w UE zgodnie z priorytetami uznawanymi za leżące w interesie publicznym i uzgodnionymi przez państwa członkowskie oraz zapewnianie odpowiedniego finansowania. Można to częściowo osiągnąć przez zacieśnienie współpracy w zakresie różnych dziedzin wiedzy specjalistycznej, między krajami, ośrodkami studiów (uniwersytetami itp.); – OCENA POZYTYWNA

Cel promowania badań w kwestiach społecznych i zdrowia w UE, zgodnie z priorytetami, które uważa się za leżące w interesie publicznym, również wydaje się być działaniem pozytywnym, jeśli nie obejmuje zaniedbywania obszarów badań, które mogą stać się priorytetem lub okazać godne inwestycji w długim okresie. Cel ten realizuje także umocnienie pozycji UE w dziedzinie nauki i może zintensyfikować współpracę międzynarodową w zakresie badań i innowacji.

²³ Lessons learned from austerity make a change of policy mandatory, <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/lessons-learned-austerity-make-change-policy-mandatory>, (dostęp: 21.05.2022).

Wszystko to jednak zależy od dziedziny, w jakiej te badania są prowadzone: niebezpieczeństwem jest w istocie możliwość włączenia celów Unii Europejskiej w sprawy polityki społecznej, dyskryminacji i zdrowia reprodukcyjnego. Jeżeli promocja, o której mowa, nie obejmuje celów ideologicznych, nie do końca opartych na metodzie naukowej (np. studia gender i inne), ściśle związanych z kompetencjami państw członkowskich UE, to całokształt można by ocenić pozytywnie.

4. Zapewnienie dostępu do usług medycznych wszystkim osobom poniżej 16 roku życia w całej UE, w przypadku gdy usługi te nie są dostępne w kontekście krajowym; – OCENA NEGATYWNA

Odnosząc się do tego postulatu, należy przede wszystkim wskazać, że zdrowie publiczne, do którego należy prawo do ochrony zdrowia, traktowane jest jako kwestia zastrzeżona dla państw członkowskich w zakresie, w jakim Traktat Rzymski wymienia ochronę zdrowia jako wyjątek, NA który państwa członkowskie mogą się powoływać w celu ograniczenia swobodnego przepływu towarów na rynku (art. 36 Traktatu EWG).

Ryzyko związane z omawianym postulatem polega na tym, że zamiar zapewnienia minimalnych standardów dostępu do świadczeń zdrowotnych dla obywateli poniżej 16 roku życia nie może stać się podstawą do zapewnienia przez Unię Europejską dostępu do takich procedur jak aborcja, terapia hormonalna i inne w państwach gdzie takie praktyki są nielegalne. Nawet art. 35 Karty Praw Podstawowych UE w istocie uznaje prawo każdej osoby do dostępu do usług ochrony zdrowia i uzyskania leczenia na warunkach ustanowionych przez ustawodawstwo i praktykę krajową. Z tego punktu widzenia podobna gwarancja wymaga co najmniej wspólnego wyboru przez państwa członkowskie zakresu podstawowych usług, które powinny być objęte ochroną. Uniemożliwiłoby to na przykład, aby dzieci poniżej 16 roku życia przyjeżdżały z państw, które ograniczają niektóre „usługi medyczne”, takie jak dostęp do aborcji chemicznej i chirurgicznej lub operacji zmiany płci, w celu uzyskania podobnych świadczeń w innych krajach europejskich. W tym sensie pośrednie prawo do aborcji kobiet poniżej 16 roku życia byłoby realizowane nad kompetencjami poszczególnych państw członkowskich w zakresie polityki zdrowia publicznego.

5. Zadbanie o to, by UE wraz z partnerami społecznymi i rządami krajowymi wspierała ukierunkowany dostęp obywateli do godnych mieszkań socjalnych, stosownie do ich szczególnych potrzeb. Wysiłki finansowe powinny być dzielone między prywatne podmioty finansujące, właścicieli nieruchomości, beneficjentów mieszkań, rządy państw członkowskich na szczeblu centralnym i lokalnym oraz Unię Europejską; – OCENA POZYTYWNA

Podczas gdy art. 34 Karty Praw Podstawowych UE wprowadził prawo do o świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych w celu zapewnienia egzystencji wszystkim tym, którzy nie posiadają minimalnych zasobów do egzystencji, i które zostało włączone do Traktatu z Lizbony, „prawo do mieszkań socjalnych i mieszkalnictwa” uzyskało moc prawną w całej Europie. Z tych powodów wdrażanie środków w celu osiągnięcia tego, co jest uznawane za wspólny cel polityki wspólnotowej, przyczynia się do realizacji wartości Unii Europejskiej.

II.III. Propozycja nr 15: Zmiany demograficzne

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

Cel: Proponujemy podjęcie wyzwań wynikających ze zmian demograficznych – jako zasadniczy element ogólnej odporności UE – w szczególności niskiego wskaźnika urodzeń i ciągłego starzenia się społeczeństwa, poprzez zapewnienie wsparcia dla ludzi w całym cyklu życia. Powinno to obejmować kompleksowe działania skierowane do wszystkich pokoleń, od dzieci i młodzieży, po rodziny, ludność w wieku produkcyjnym, osoby starsze, które są jeszcze gotowe pracować, jak również osoby na emeryturze lub potrzebujące opieki. Cel ten można osiągnąć poprzez:

- 1. Zapewnienie jakościowej, przystępnej cenowo i dostępnej opieki nad dziećmi w całej UE, tak aby matki i ojcowie mogli ze spokojem pogodzić życie zawodowe i rodzinne. W stosownych przypadkach powinno to obejmować możliwość opieki nad dziećmi w miejscu pracy lub w jego pobliżu. W niektórych państwach członkowskich dostępna jest również opieka nocna, co powinno służyć za przykład. Ponadto uzupełnieniem mogłyby być dodatkowe środki wsparcia, takie jak obniżone stawki VAT na artykuły dla dzieci. Zasadnicze znaczenie ma zapobieganie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci. (EPO 22 i 26) Instrumentem służącym osiągnięciu tego celu może być wzmocnienie gwarancji dla dzieci, zagwarantowanie dzieciom w potrzebie dostępu do usług takich jak edukacja i opieka, opieka zdrowotna, wyżywienie i mieszkanie). – OCENA POZYTYWNA*

Postulat ten jawi się jako nadrzędna konieczność powstrzymania i przeciwdziałania kryzysowi demograficznemu oraz jego skutkom dla gospodarki i dobrobytu Unii Europejskiej. Propozycja koncentruje się na przemianach demograficznych, przed którymi stoi obecnie Unia Europejska ze względu na niski wskaźnik dzietności.

Sformułowania postulatu prezentują pozytywne aspekty i uwzględniają namacalny i alarmujący problem, którego państwa członkowskie UE nie tylko nie mogą opóźniać ani odkładać, ale muszą rozwiązać w krótkim terminie, aby uniknąć załamania gospodarczego, które może nastąpić po drastycznym zmniejszeniu liczby ludności Europy.

Rzeczywiście, biorąc pod uwagę obecny stan rzeczy, łatwo zauważyć, że kryzys demograficzny w całej Europie przekłada się na wiele negatywnych i niebezpiecznych czynników, w tym, po pierwsze, na szybko postępujące załamanie gospodarcze w systemie opiekuńczo-produkcyjnym. Patrząc na się najnowsze dane, można zauważyć, że spadek liczby osób w wieku produkcyjnym jest prawdopodobnie najgorszym rodzajem kryzysu, jakiego doświadcza Unia Europejska w długoterminowym okresie. W szczególności, biorąc za przykład statystyki demograficzne Włoch – nieróżniące się od statystyk Hiszpanii, Grecji, Portugalii i państw członkowskich regionu Europy Środkowej – w 2020 r. urodziło się 404 892 dzieci (spadek o 15 tys. w porównaniu z 2019 r.) W okresie styczeń-wrzesień 2021 r. liczba urodzeń spadła o 12.500, co jest spadkiem o prawie dwukrotnie więcej niż w tym samym okresie w 2020 r. Średnia liczba dzieci na kobietę we Włoszech spadła w 2020 r. do 1,24 dla całkowitej liczby mieszkańców, z 1,44 w latach 2008–2010, które stanowiły okres względnej maksymalnej

plodności²⁴. Ten scenariusz doprowadzi do tego, że „w ciągu najbliższych 15 lat na każde 100 wyjść z rynku pracy będzie 60 wejść, co tworzy lukę na poziomie 40%”²⁵.

Na podobne dane można trafić także w innych krajach europejskich, takich jak Hiszpania, która według premiera Sancheza powinna przyjmować rocznie 191 tys. imigrantów do 2050 r., jeśli chce zrekompensować spadek populacji²⁶. W tej kwestii, według Edwarda Paice, w 2050 r. jedna czwarta ludności świata będzie pochodzić z Afryki²⁷: analiza potwierdzona również przez Biuro Informacji o Populacji, które podkreśla, że Afryka Subsaharyjska ma najmłodszą populację ze wszystkich regionów, z 42% ludności poniżej w wieku 15 lat, w porównaniu z 14% w południowej Europie. Z kolei Europa Zachodnia i Południowa ma najwyższy odsetek osób w wieku 65 lat i starszych (21%), podczas gdy Afryka Subsaharyjska ma najmniejszy odsetek (3%)²⁸. Jednak podobny scenariusz nie stanowi na pewno rozwiązania problemu demograficznego, przed którym stoi Unia Europejska, ponieważ zachęcanie do imigracji z innych krajów – co w konsekwencji wiąże się z pozbawianiem ich siły roboczej – pociąga za sobą kulturową wymianę narodów i kultury europejskiej.

W świetle powyższego zrozumiałe jest, dlaczego niektóre badania geopolityczne przewidują, że „Kraje, które już inwestują mniej niż 1% PKB w NATO w nadchodzących latach, będą zachęcane, aby przenieść dodatkowe wydatki z sektora bezpieczeństwa i obrony, aby poradzić sobie z problemami opieki społecznej”²⁹.

W tym kontekście powyższy postulat wydaje się nadrzędną koniecznością do powstrzymania i przeciwdziałania kryzysowi demograficznemu oraz jego skutkom dla gospodarki i dobrobytu Unii Europejskiej.

2. **Wprowadzenie konkretnego wsparcia i ochrony pracy dla młodych ludzi. Tego rodzaju środki na rzecz osób w wieku produkcyjnym powinny obejmować dostęp matek i ojców do wiedzy na temat powrotu do pracy. (EPO 22) Wzmocnienie gwarancji dla młodzieży mogłoby być instrumentem służącym poprawie dostępu młodych ludzi poniżej 30 roku życia do ofert zatrudnienia dobrej jakości, ustawicznego kształcenia, przyuczania do zawodu lub staży; – OCENA POZYTYWNA**

Proponowany środek może okazać się pozytywny, biorąc pod uwagę, że zwiększenie ochrony i informacji dotyczących młodych pracowników – w szczególności kobiet, które w wielu przypadkach po powrocie z macierzyństwa nadal odczuwają negatywne skutki pracy lub stoją przed wyborem między kontynuacją pracy a opieką nad dziećmi – umożliwi im trwałe wejście i utrzymanie się na rynku pracy. W tym sensie europejska pomoc dla państw członkowskich może być kamieniem węgielnym wspierania gospodarek, sektorów i przedsiębiorstw zatrudniających młodych pracowników, ponieważ do dziś wiele kobiet ma do wyboru opiekę nad dziećmi lub pozostanie na rynku pracy

24 Comunicato Stampa, <https://www.istat.it/it/archivio/264643>, (dostęp: 22.05.2022).

25 Bologna e l'Emilia-Romagna tra 50 anni: tre anziani per ogni bambino, https://corrieredibologna.corriere.it/bologna/politica/22_maggio_14/bologna-l-emilia-romagna-50-anni-tre-anziani-ogni-bambino-077609fe-d368-11ec-8563-49ee9ff1205e.shtml, (dostęp: 22.05.2022).

26 J. Lamet, *El Gobierno plantea un incremento de la inmigración legal de 250.000 personas al año hasta 2050 para poder sostener la economía*, <https://www.elmundo.es/espana/2021/05/20/60a6460efdddf392a8b462e.html>, (dostęp: 22.05.2022).

27 E. Paice, *By 2050 a quarter of the world's people will be African – this will shape our future*, <https://www.theguardian.com/global-development/2022/jan/20/by-2050-a-quarter-of-the-worlds-people-will-be-african-this-will-shape-our-future>, (dostęp: 22.05.2022).

28 T. Tautonico, *Tasso di fecondità in calo globale, ma nei Paesi poveri è alto tra le adolescenti*, <https://asvis.it/notizie/2-10401/tasso-di-fecondita-in-calo-globale-ma-nei-paesi-poveri-e-alto-tra-le-adolescenti#>, (dostęp: 22.05.2022).

29 G. Meotti, *Il vecchio continente tra migrazioni e irrilevanza*, "Il Timone", n. 24, (March 2022), p. 40.

Odnosząc się do najnowszych statystyk odnoszących się do sytuacji we Włoszech, np. w 2020 r. prawie 33 tys. pracujących matek zrezygnowało z pracy: 3 na 4 kobiety odeszły z pracy z powodu trudności związanych z godzeniem obowiązków w pracy i opieki nad dziećmi. Dlatego w tym wymiarze istnieje obawa, że konieczne jest wdrożenie systemu świadczeń, który pozwoli na pełną swobodę wyboru między pracą a opieką nad dziećmi. Dodatkowo mogłoby to stanowić zachętę do rozwijania obszaru polityki rodzinnej środkami, które pozwoliłyby każdemu z rodziców, jeśli jedno z nich uzna to za stosowne, wybrać opiekę nad swoim potomstwem bez wykluczenia z tego powodu jakiegokolwiek rodzaju zabezpieczenia emerytalnego.

3. Wsparcie prawa do swobodnego przepływu edukacji w Unii, między innymi poprzez wzajemne uznawanie dyplomów, stopni, umiejętności i kwalifikacji; – OCENA POZYTYWNA

Ujednolicenie różnych kursów, studiów wyższych i kwalifikacji zawodowych w celu promowania swobodnego przepływu edukacji jest niewątpliwie środkiem wdrażającym podstawową swobodę przedsiębiorczości i świadczenia usług, które są podstawą Wspólnoty Europejskiej. Jednakże, odnosząc się do tej kwestii, należy również wziąć pod uwagę fakt, że prawo do swobodnego przemieszczania się może przekształcić się w zjawisko masowej migracji do krajów, w których te same zawody są lepiej wynagradzane. Ten czynnik, choć uzasadniony, ma niekorzystne konsekwencje dla tych państw, które kształtują osoby, a które to następnie opuszczają kraj w poszukiwaniu bardziej atrakcyjnych zarobków. Wspomina się chociażby przypadek Polski, gdzie co roku duży odsetek lekarzy i pielęgniarek przenosi swoje zawody do innych krajów europejskich. W tym sensie cel postulatów powinien uwzględniać takie implikacje, aby promować lepsze warunki pracy i nauki, które czynią atrakcyjniejszym przyczynianie się również do rozwoju kraju kształcenia.

4. Poprawa i wdrożenie przepisów w celu zapewnienia wsparcia rodzinom we wszystkich państwach członkowskich, na przykład obejmującego urlop rodzicielski, a także zasiłki z tytułu porodu i opieki nad dziećmi. (EPO 26 i IT 5.a.1) Mieszkalnictwo odgrywa kluczową rolę we wspieraniu rodzin, dlatego należy się nim zająć; – OCENA POZYTYWNA

Przytaczając dane i statystyki, o których mowa w pkt 1 powyżej, niezwykle ważnym jest, aby Unia Europejska wspierała pomoc ekonomiczną dla rodzin w celu promowania wzrostu ludności, ale także zapewnienia pełnego rozwoju praw dziecka. W tym miejscu, zwracając uwagę na niektóre dane, warto zauważyć, że w roku 2018 średnie wydatki krajów europejskich na dodatki rodzinne w porównaniu z wydatkami socjalnymi wyniosły 8,3%, co pokazuje, że z 27 krajów europejskich tylko 17 ma wyższe wydatki³⁰. Cel wyznaczony przez powyższy postulat powinien jednak uwzględniać także wpływ ekonomiczny, jaki poszczególne propozycje reform instytucji europejskich mają na budżety gospodarstw domowych w każdym państwie członkowskim.

Na przykład, starając się wspierać i promować politykę rodzinną, należy koniecznie wziąć pod uwagę wpływ ekonomiczny, jaki przejście na czystą energię, promowane przez Unię Europejską na całym

30 Le agevolazioni per le famiglie in Unione europea, <https://www.openpolis.it/le-agevolazioni-per-le-famiglie-in-unione-europea/>, (dostęp: 22.05.2022).

świecie, może mieć na wydatki rodzinne. W tym miejscu, na przykład, badania na ten temat wykazały, że w Polsce zastąpienie węgla gazem ziemnym oznacza wzrost kosztów o średnio 22,9% na gospodarstwo domowe³¹. W konsekwencji cel wspierania rodzin powinien stać się punktem odniesienia do wszystkich polityk wprowadzanych i promowanych przez Unię Europejską. Takie podejście umożliwi przyjęcie kierunku działań, które faworyzuje rodziny europejskie z punktu widzenia pracy, gospodarki i społeczeństwa.

5. Podjęcie działań w celu zagwarantowania wszystkim rodzinom równych praw rodzinnych we wszystkich państwach członkowskich. Powinno to obejmować prawo do małżeństwa i adopcji; – OCENA NEGATYWNA

Odnosząc się do kwestii polityki rodzinnej i praw rodzinnych, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę, że TFUE nie obejmuje wśród obszarów kompetencji (wyłącznych lub dzielonych) sektora rodzinnego, a zatem pozostawienie jako głównego każde państwo członkowskie ma znaczenie kompetencyjne i polityczną odpowiedzialność za wybory związane z regulacją stosunków rodzinnych. Decyzja ta znajduje również odzwierciedlenie w art. 9 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym wyraźnie przewidziano, że prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane na podstawie krajowych przepisów regulujących te obszary. Postulat nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „rodziny”. W niedawnej rezolucji Parlamentu Europejskiego (2021/2679) wezwano Komisję Europejską do zaproponowania przepisów nakładających na wszystkie państwa członkowskie obowiązek uznawania, do celów prawa krajowego, małżeństw lub zarejestrowanych związków partnerskich zawartych w innym państwie członkowskim we wszystkich przypadkach, w których małżonkowie lub zarejestrowani partnerzy mają prawo do równego traktowania zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto Parlament Europejski nalegał na potrzebę przyjęcia wspólnego podejścia do uznawania małżeństw i związków osób tej samej płci oraz wezwał państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiednich przepisów zapewniających pełne poszanowanie prawa do życia prywatnego i rodzinnego bez dyskryminacji i swobody przemieszczania się wszystkich rodzin, w tym środków ułatwiających uznanie płci rodziców transpłciowych.

W tym kontekście jest oczywiste, że taki cel prowadzi do przeformułowania koncepcji rodziny, która jest sprzeczna z konstytucyjnymi zasadami niektórych państw członkowskich (Łotwa, Litwa, Polska, Węgry, Bułgaria i Chorwacja mają już wyraźną definicję małżeństwa jako związku między mężczyzną i kobietą w ich konstytucjach), a także z podziałem kompetencji przypisanym Unii Europejskiej.

6. Promowanie elastyczności wieku emerytalnego poprzez uwzględnienie szczególnej sytuacji osób starszych. Wiek emerytalny należy określać w zależności od zawodu, z uwzględnieniem pracy szczególnie wymagającej, zarówno psychicznie, jak i fizycznie; – OCENA POZYTYWNA

31 L. Karpinska, S. Smiech, *Will energy transition in Poland increase the extent and depth of energy poverty?*, "Journal of Cleaner Production", n. 328, (2021), p. 129480.

Cel środka zawiera istotne pozytywne aspekty, biorąc pod uwagę ciągłe starzenie się populacji europejskiej i wywoływanie czynników kryzysowych w związku z zagrożeniem zdrowia spowodowanym przez Covid-19. W szczególności, jak zauważono w wydaniu *Pensions at a Glance* z 2021 r., „Z kolei dla przyszłych emerytów kryzys może rzucić długi cień na emeryturę. Młodzi ludzie zostali poważnie dotknięci gospodarczymi i społecznymi skutkami kryzysu, a ich przyszłe korzyści mogą ulec zmniejszeniu, zwłaszcza jeśli pandemia doprowadzi do długotrwałych przeszkód i trudności w budowaniu kariery”. Jak zawsze widać w danych OECD, z 27 krajów UE (z wyłączeniem Malty, dla której dane nie są dostępne), 19 wprowadzi przesunięcie wieku emerytalnego. W niektórych przypadkach zmiana będzie zauważalna. Na przykład w Danii, gdzie ludzie mogą obecnie przejść na emeryturę w wieku 65 i pół roku, wiek emerytalny osiągnie 74 lata, najwyższy w Europie. Włochy są pod tym względem obok Estonii na drugim miejscu w UE. Obecnie np. we Włoszech na emeryturę można przejść już w wieku 62 lat, podczas gdy według prognoz OECD liczba ta może wzrosnąć do 71 lat. Jednak w Irlandii, Luksemburgu, Polsce, Hiszpanii, Szwecji, Cyprze i Słowenii może nie być różnicy.

W tym sensie zaangażowanie finansowe w politykę emerytalną stanowi niezbędny krok, który należy podjąć, aby w nadchodzących dziesięcioleciach zapobiec stałemu podnoszeniu wieku emerytalnego w większości państw członkowskich i ułatwić elastyczność poza rynkiem pracy.

7. Zapobieganie ubóstwu osób starszych poprzez wprowadzenie minimalnych emerytur. Takie minimalne poziomy powinny uwzględniać poziom życia, granicę ubóstwa i siłę nabywczą w danym państwie członkowskim; – OCENA POZYTYWNA

Proponowany środek, biorąc pod uwagę zmienne różnicujące poszczególne państwa członkowskie, jest w pełni korzystny w celu zapobiegania sytuacjom ubóstwa i podniesienia minimalnych standardów życia osób w wieku emerytalnym. Podobny rodzaj reformy społecznej należy jednak podjąć w ramach kompetencji przypisanych Unii Europejskiej w tym zakresie.

8. Zapewnienie odpowiedniej opieki społecznej i zdrowotnej osobom starszym. W tym celu ważne jest, aby zająć się zarówno opieką świadczoną na poziomie społeczności lokalnej, jak i domami opieki. Środki muszą również obejmować zarówno osoby objęte opieką, jak i opiekunów; – OCENA POZYTYWNA

Poprawa opieki nad osobami starszymi w celu lepszej integracji tych osób z resztą społeczeństwa, zwłaszcza w tym okresie ich życia, w którym są najbardziej bezbronni, stanowi realizację celu wskazanego w art. 25 Karty Praw Podstawowych UE. W tym sensie Unia Europejska powinna wzmocnić swoją politykę wsparcia, aby zwalczyć problem ubóstwa u osób w podeszłym wieku i zapewnić sprawiedliwy dostęp do opieki zdrowotnej. Patrząc na niektóre dane, w 2016 r. 15% mężczyzn i 20,6% kobiet w wieku powyżej 60 lat było zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w Europie. Wśród krajów objętych Eurobarometrem AGE, Malta, Cypr i Włochy mają najwyższy poziom osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, podczas gdy Holandia, Francja i Austria mają najniższy. We wszystkich analizowanych krajach

sytuacja pogorszyła się w przypadku obywateli w wieku powyżej 75 lat, a kobiety w podeszłym wieku są znacznie bardziej zagrożone ubóstwem niż inne duże grupy³².

Dotacjom i ułatwieniom na finansowanie polityki społecznej na rzecz osób starszych powinno towarzyszyć także kompleksowe wsparcie, pomoc psychologiczna i specjalistyczna opieka mająca na celu ochronę najsłabszych osób w społeczeństwie. Na przykład ostatnie dane dotyczące stosowania eutanazji pokazują, że w Holandii, Belgii, Luksemburgu i Hiszpanii – gdzie eutanazja została zalegalizowana w ciągu ostatnich dwóch dekad – nastąpił powszechny wzrost tego procederu w przypadkach obejmujących głównie chorych mężczyzn powyżej 70 lat. W tych ramach zwiększenie i promocja programów społecznych skierowanych do najbardziej narażonych grup osób starszych, takich jak osoby chore lub samotne, które w niektórych państwach mogą być nakłaniane do poddania się legalnej eutanazji, mogą zapobiegać stosowaniu takich śmiertelnych praktyk i przywrócić ochronę ich życia, zwłaszcza gdy wymaga to zewnętrznego wsparcia i pomocy, do centralnych celów politycznych.

9. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju i odporności demograficznej regionów słabiej rozwiniętych, aby uczynić je bardziej dynamicznymi i atrakcyjnymi, w tym za pośrednictwem polityki spójności; – OCENA NEGATYWNA

Jak można wywnioskować z dogłębnej lektury wspólnych celów na rzecz zrównoważonej przyszłości, pojęcie „zrównoważonego rozwoju” odnosi się do szerokiej kategorii znaczeń, które wraz z postępowaniem gospodarczym w sferze ochrony środowiska mają również na celu w sposób ścisły promować zbiór programów społecznych i etycznych. Programy te wchodzą w zakres kompetencji państw członkowskich i często pod pewnymi względami pozostają w sprzeczności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi wielu państw członkowskich. Z tych powodów promowanie integralnego rozwoju tych regionów powinno być dotowane przede wszystkim za pomocą finansowania ekonomicznego, które nie wiąże się z żadnymi uwarunkowaniami etycznymi lub wewnętrznymi, ale które wspiera, w perspektywie krótko i długoterminowej, gospodarkę oraz integralny rozwój.

10. Podejmowanie skoordynowanych działań na szczeblu europejskim w celu gromadzenia danych uszeregowanych według czynników takich jak płeć i analizowanie tendencji demograficznych, wymiana najlepszych praktyk i wiedzy oraz wspieranie państw członkowskich w kształtowaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk, w tym poprzez ustanowienie wyspecjalizowanego organu UE w tej dziedzinie. – OCENA NEUTRALNA

Powyższa propozycja może być oceniona pozytywnie jeśli skonfigurowane zostaną liczne i precyzyjne parametry danych, które umożliwią uzyskanie najwierniejszego obrazu rzeczywistości. Szczegółowa analiza problemu została zawarta w komentarzu do Propozycji nr 13 gdzie omówione zostały kluczowe elementy europejskich danych statystycznych dotyczących płci w środowisku pracy.

32 Situazione Degli Anziani Nell'Ue: Dall'Eurobarometro Di Age Platform Europe Un'Analisi Realistica, <https://www.anap.it/ageplatform/situazione-anziani-eurobarometro-age-platform-europe>, (dostęp: 23.05.2022).

II.IV. Propozycja nr 16: Polityka fiskalna i podatkowa

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: Proponujemy, aby UE propagowała ukierunkowane na przyszłość inwestycje skoncentrowane na transformacji ekologicznej i cyfrowej o silnym wymiarze społecznym i płciowym, uwzględniając również przykłady Next Generation EU i instrumentu SURE. UE musi uwzględnić społeczne i gospodarcze skutki wojny przeciwko Ukrainie oraz związek między zarządzaniem gospodarczym UE a nowym kontekstem geopolitycznym, a także wzmocnić własny budżet za pomocą nowych zasobów własnych. Obywatele chcą przenieść opodatkowanie z osób i MŚP na osoby uchylające się od opodatkowania, duże zanieczyszczające przedsiębiorstwa i opodatkować gigantów cyfrowych. Chcą jednocześnie, aby UE wspierała zdolność państw członkowskich i władz lokalnych do samofinansowania się i korzystania z funduszy UE. Cel ten należy osiągnąć poprzez.

1. *Harmonizacja i koordynacja polityki podatkowej w państwach członkowskich UE w celu zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania, unikania rajów podatkowych w UE i zwalczania offshoringu w Europie, w tym poprzez zapewnienie, by decyzje w sprawach podatkowych mogły być podejmowane większością kwalifikowaną w Radzie UE. Z drugiej strony panele obywatelskie wydały zalecenia, aby pozostawić kwestię opodatkowania w gestii poszczególnych krajów, które mają własne cele i uwarunkowania; – OCENA NEGATYWNA*

Propozycja stawia w centrum debaty wolę koordynowania polityki podatkowej w granicach Unii Europejskiej, biorąc jednak pod uwagę, że kompetencje podatkowe należą do kompetencji państw członkowskich, a Unia Europejska (UE) ma ograniczone uprawnienia w tej okolicy. W tym kontekście cel zwalczania szkodliwego uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania mógłby raczej odbywać się w granicach wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz w ramach współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych między państwami członkowskimi.

Mówiąc konkretniej, w kwestii podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi w dziedzinie opodatkowania, jak przypomina profesor Rossolillo: „Należy zauważyć, że uprawnienia podatkowe są niezbędną przesłanką do wykonywania przez dany podmiot swoich uprawnień w sposób autonomiczny i dlatego jest podstawą suwerenności narodowej. Dostępność środków pieniężnych i możliwość ich ściągania przez jednostki w rzeczywistości służą do osiągnięcia celów, które proponuje suwerenna władza. Pomimo tego, że środki własne finansujące budżet Unii obejmują zasoby (choć w ograniczonym zakresie) o charakterze fiskalnym, państwa członkowskie nadal mają wyłączną kompetencję do nakładania podatków”³³.

33 G. Rossolillo, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, <http://www.dirittounioneeuropea.eu/fiscalita-sovranita-ripartizione-competenze-stati-membri-ue>, (dostęp: 22.05.2022).

Dalsze zwiększanie kompetencji Unii Europejskiej, poza obszarem podatków pośrednich, oznaczałoby przejście od zarządzania gospodarką do rzeczywistego superpaństwa, a tym samym zmianę charakteru Unii Europejskiej.

W tym kontekście przekroczenie jednomyślności w Radzie UE oznaczałoby decydujący krok w zakresie spójności i koordynacji, na podstawie których podejmowane są decyzje. Przyjęcie propozycji powinno być odpowiednio przemyślane i zrównoważone przez państwa członkowskie w świetle podziału kompetencji i celu politycznego przypisywanego Unii Europejskiej, dbając o to, aby parlamenty narodowe nie zostały pozbawione swoich podstawowych funkcji.

2. Promowanie współpracy między państwami członkowskimi UE w celu dopilnowania, by wszystkie przedsiębiorstwa w UE płaciły sprawiedliwą część podatków. Wprowadzenie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych lub minimalnej efektywnej stawki; – OCENA POZYTYWNA

Środek zasługuje na pozytywną ocenę, ponieważ harmonizacja podatków poprzez koordynację działań między państwami członkowskimi może stymulować powstanie bardziej sprawiedliwej gospodarki rynkowej, mającej na celu ograniczenie uchylania się od opodatkowania i zwiększenie przepływu kapitału. Co więcej, tak rozumiana koordynacja może zniwelować nierówności powstałe w sytuacji, w której niektóre podmioty gospodarcze, wykorzystując niepewność związaną z nowymi zdarzeniami i brak szczegółowej regulacji w danym obszarze, stosują praktyki uchylania się od opodatkowania lub – najczęściej – unikania płacenia podatków w celu maksymalizacji zysków oraz zminimalizowania wkładu podatkowego. Praktyki te są wdrażane głównie przez międzynarodowe firmy i dotyczą usług cyfrowych.

3. Zapewnienie, by przedsiębiorstwa płaciły podatki tam, gdzie osiągnęły zyski; – OCENA POZYTYWNA

Cel wyznaczony przez powyższy środek może pomóc zapewnić większy udział przedsiębiorstw w dochodach podatkowych krajów, w których faktycznie prowadzą działalność pod względem liczby pracowników i wielkości sprzedaży. W rzeczywistości zauważono, zwłaszcza w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw, że te ostatnie nie wywiązują się ze swoich zobowiązań podatkowych. A raczej stosują się do nich jedynie częściowo. Zasadniczo istnieją dwa sposoby: manipulacja cenami i sprzedaż aktywów niematerialnych.

W tym zakresie aktualizacja statystyk OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) w zakresie podatku od osób prawnych pokazuje, że siedziby międzynarodowych korporacji w Stanach uważanych za „centra inwestycji” odnotowują 25% zysków firmy, ale mają tylko 4% pracowników i 11% środków trwałych. Jak zauważa OECD, istnieje „niezgodność między miejscem rejestrowania zysków a miejscem prowadzenia działalności gospodarczej”³⁴.

34 P. Sacco, *Dove pagano le tasse le multinazionali*, <https://www.avvenire.it/economia/pagine/dove-pagano-le-tasse-le-multinazionali>, (dostęp: 24.05.2022).

W związku z tym koordynacja między państwami członkowskimi w celu uniknięcia transferu zysków do krajów o niższym opodatkowaniu jest w pełni pożądana, aby uniemożliwić grupom wielonarodowym tworzenie spółek holdingowych w kraju o niższym opodatkowaniu i przekazywanie zysków innych spółek w grupie poprzez sztuczną manipulację ceny transakcji.

4. Zapewnienie, by polityka podatkowa wspierała przemysł europejski i zapobiegała utracie miejsc pracy w Europie; – OCENA POZYTYWNA

Powyższy środek jest niezbędny w obliczu okresów kryzysu gospodarczego w celu wzmocnienia jednolitego rynku europejskiego i pełnej realizacji prawa do pracy, o którym mowa w art. 15 Karty Praw Podstawowych UE. Płynność, którą UE zapewni przedsiębiorstwom dotkniętym kryzysem, zostanie przydzielona w ramach współzarządzania z państwami członkowskimi. W związku z tym uważa się również za konieczny przegląd mechanizmów współzależności, które zwykle towarzyszą przydziałowi środków ekonomicznych, aby umożliwić sprawiedliwą dystrybucję i wykorzystanie pieniędzy, ale także zweryfikować ewentualne nadużycia i wyłudzenia w tym zakresie.

5. Dalsze rozważenie wspólnego zaciągania pożyczek na szczeblu UE z myślą o stworzeniu korzystniejszych warunków zaciągania pożyczek, przy jednoczesnym utrzymaniu odpowiedzialnej polityki budżetowej na szczeblu państw członkowskich; – OCENA NEGATYWNA

Proponowany cel zwiększenia regulacji w obszarze wspólnej polityki pożyczkowej i fiskalnej nie może spotkać się z pozytywną oceną w zakresie w jakim stoi na przeszkodzie tego, aby każde państwo członkowskie mogło mieć możliwość samodzielnego decydowania o zaciąganych zobowiązaniach. W tym aspekcie należy wziąć pod uwagę ogromne pożyczki, które Komisja Europejska już zaciągnęła w celu sfinansowania Planu Next Generation EU. Plan Odbudowy został sfinansowany ze zbiorowej emisji obligacji oraz źródeł dochodów budżetu UE, za pośrednictwem których UE i jej państwa członkowskie starają się pokryć całość wydatków budżetowych pakietu. Zauważono jednak, że stworzenie wspólnej polityki pożyczkowej ma wiele implikacji dla gospodarek krajowych ze względu na wybory dokonywane na poziomie ponadnarodowym. Biorąc za przykład Plan Odbuowy, pomoc w nim przewidziana ma na celu realizację średnio i długoterminowych projektów pod warunkiem wspierania większej liczby cyfrowych i zielonych gospodarek. Z drugiej strony niektóre państwa członkowskie muszą na przykład wspierać zdolność zarobkową szerokich grup ekonomicznych, od handlu po turystykę, catering, podatników VAT i osoby samozatrudnione. Niektóre podstawowe potrzeby, takie jak wspieranie konsumpcji i reforma systemu podatkowego poprzez obniżanie podatków, nie są wspierane przez Plan, którego cele zostały ustalone przed przedłożeniem przez Komisję Europejską planów poszczególnych państw członkowskich. W tym sensie dostęp do wspólnych pożyczek na ściśle określonych warunkach, które mogą kolidować z interesami poszczególnych państw członkowskich – ponieważ są one dyktowane bezkrytycznie przez organy ponadnarodowe – może mieć więcej wad niż korzyści.

6. Większy nadzór nad absorpcją i wykorzystaniem funduszy UE, w tym na szczeblu lokalnym i gminnym. – OCENA NEGATYWNA

Wzmocnienie kontroli nad środkami przyznawanymi przez Unię państwom członkowskim nie jest obecnie konieczne, ponieważ Unia Europejska ma już swój aparat kontrolny i instytucje mające na celu weryfikację prawidłowości alokacji środków unijnych i interesu finansowego Unii. Wspomina się na przykład o Europejskim Urzędzie ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, którego celem jest zwalczanie nadużyć wpływających na budżet UE oraz opracowanie polityki zwalczania nadużyć finansowych dla Komisji Europejskiej. W konsekwencji można przypuszczać, że dalsze wzmocnienie kontroli nad funduszami europejskimi może przełożyć się na biurokratyczne obciążenie, zniechęcając obywateli do dostępu do funduszy.

III. UE w świecie

III.I. Propozycja nr 19:

Określenie norm dotyczących stosunków handlowych i inwestycyjnych w UE i poza

[OGÓLNA OCENA NEUTRALNA]

CEL: Proponujemy, aby UE wzmocniła wymiar etyczny w stosunkach handlowych poprzez:

1. **Zachowanie i zreformowanie naszej wielostronnej struktury handlu międzynarodowego opartej na zasadach oraz zawarcie partnerstwa z demokracjami o podobnych poglądach;** – OCENA NEUTRALNA

Postulat może być oceniony pozytywnie, jeśli uwzględni równowagę międzynarodową w tworzeniu sojuszy handlowych tylko z niektórymi demokracjami. W tym sensie określenie wartości, które zbliżają niektóre demokracje do innych, może być dodatkowym krokiem w ocenie zaproponowanego celu. Podobnie wyraźniejsze określenie zasad i celów leżących u podstaw wspomnianej reformy struktury handlowej opartej na wielostronnych zasadach może zachęcić do otwartej dyskusji w Radzie UE na temat celów politycznych, do których dąży zawieranie takich umów.

2. **Przyjęcie skutecznych i proporcjonalnych przepisów UE, które zagwarantują pełne przestrzeganie norm godnej pracy w globalnych łańcuchach wartości, w tym we wszystkich unijnych procesach produkcji i dostaw, oraz zapewnienie zgodności towarów z przywozu z jakościowymi normami etycznymi, normami związanymi ze zrównoważonym rozwojem i normami w zakresie**

praw człowieka, w tym z prawami pracowniczymi i związkowymi, poprzez certyfikowanie produktów zgodnych z przepisami unijnymi oraz rozwijanie ogólnounijnego dialogu mającego na celu informowanie i edukowanie w kwestii środowiskowych i etycznych skutków zmian polityk w handlu międzynarodowym; – OCENA NEUTRALNA

Ocena postulatu powinna być pozytywna, o ile ma na celu zapewnienie przestrzegania standardów pracy, uzgodnionych przez wszystkie państwa członkowskie, w całym łańcuchu produkcyjnym towarów importowanych, który obecnie może być niestabilny w wielu krajach, zmniejszając ochronę gwarantowaną pracownikom. Z drugiej strony należy doprecyzować przepis, zgodnie z którym importowane towary muszą spełniać jakościowe standardy etyczne, zrównoważony rozwój i prawa człowieka, aby nie wykluczać z obrotu przedsiębiorstw lub krajów, które respektując międzynarodowo uznane prawa człowieka, nie wprowadziły do swoich celów zrównoważonego rozwoju elementów dotyczących ideologii gender, zdrowia reprodukcyjnego i akceptacji wielu modeli rodziny. Z tej perspektywy zgoda pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi co do treści tych celów jest konieczna, aby w stosunkach handlowych z UE niektóre państwa członkowskie nie były traktowane preferencyjnie kosztem innych ze względu na ich szeroko zakrojoną politykę, na przykład w sprawie aborcji lub równości płci: kwestie niejednoznacznie zaliczane do praw człowieka, ale nie znajdujące jakiegokolwiek podstawy prawnej na arenie międzynarodowej.

3. *Ograniczenie przywozu i sprzedaży produktów z krajów, które zezwalają na pracę przymusową i pracę dzieci, regularną aktualizację czarnej listy przedsiębiorstw oraz zwiększanie świadomości konsumentów na temat pracy dzieci za pośrednictwem oficjalnych kanałów informacyjnych UE; – OCENA POZYTYWNA*

Proponowany środek należy ocenić pozytywnie, ponieważ ma na celu zapewnienie ochrony podstawowych praw dzieci, a w szczególności zwalczanie ich przekształcania w niewolników i separacji od ich rodzin. Według najnowszych szacunków MOP nadal 152 miliony dzieci i młodzieży – wśród nich 64 miliony to dziewczynki, a 88 milionów to chłopcy – są ofiarami pracy dzieci³⁵. W związku z tym Unia Europejska ma obowiązek wykorzystać wszelkie dostępne środki, aby współpracować na każdym szczeblu międzynarodowym i rozwijać rynek wewnętrzny, aby był sprawiedliwy i szanował godność ludzką.

4. *Dalsze stosowanie i wykonanie rozdziałów na temat handlu i zrównoważonego rozwoju (TSD) w unijnych umowach o wolnym handlu (FTA), przewidujących m.in. możliwość wykorzystania w ostateczności mechanizmu opartego na sankcjach; – OCENA NEGATYWNA*

Głównym celem postulatu jest związanie polityki handlowej Unii Europejskiej z Celami Zrównoważonego Rozwoju. Tego rodzaju polityka handlowa jest już stosowana w znacznej części umów

35. Nouvelle stime sul lavoro minorile nel mondo 2020: sintesi del rapport, https://www.ilo.org/rome/publicazioni/WCMS_800330/lang--it/index.htm, (dostęp: 25.05.2022).

zawieranych między Unią Europejską a zagranicznymi partnerami handlowymi (wspomina się np. o aktualnie obowiązujących umowach z krajami AKP).

W tym sensie polityka handlowa UE jest wykorzystywana jako narzędzie promowania zrównoważonego rozwoju i wartości europejskich na arenie międzynarodowej w zakresie, w jakim instytucje europejskie (Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej) uważają, że promowanie zasad i wartości UE jest jednym z najważniejszych aspektów polityki handlowej, oprócz ochrony europejskich przedsiębiorstw i konsumentów. Przede wszystkim od początku lat 90. UE umieszcza w umowach z krajami trzecimi klauzulę stwierdzającą, że poszanowanie zasad demokratycznych i praw człowieka jest zasadniczym elementem polityki unijnej. Klauzule te, obecne w 50 umowach obejmujących 120 krajów, dają możliwość nałożenia sankcji, od odroczenia trwających projektów po embarga handlowe³⁶.

Niemniej jednak zasadniczym problemem związanym ze stosowaniem tego typu uwarunkowań była ogólność tych klauzul, które pozwalały na zawieranie wartości dyskutowanych zarówno w Unii Europejskiej, jak i najczęściej niepodzielanych przez państwa trzecie.

W szczególności, aby zbadać cele, jakimi kieruje się Unia Europejska w zakresie inwestycji w handel zagraniczny, przydatne może być przypomnienie nowego planu działania UE na rzecz praw człowieka i demokracji na lata 2020-2024, w którym określono ambicje i priorytety UE dotyczące konkretnych działań w ciągu najbliższych pięciu lat w obszarze stosunków zewnętrznych. Plan ten rzeczywiście ma na celu zintensyfikowanie walki z wszelkimi formami dyskryminacji, w tym dyskryminacją ze względu na płeć, orientację seksualną i tożsamość płciową, aborcję i mowę nienawiści³⁷.

W świetle powyższego wzmocnienie rozdziałów Zrównoważonego Rozwoju Handlu mogłoby być zaakceptowane tylko wtedy, gdyby określiło wspólne cele Celów Zrównoważonego Rozwoju i wykluczyło wpisanie do umów i mechanizmów sankcji wyżej wymienionych priorytetów europejskich.

- 5. Zreformowanie ogólnego systemu preferencji taryfowych UE (GSP), tak aby zawierał on rygorystyczne przepisy dotyczące warunkowości oraz skutecznych i odpowiednich procesów monitorowania, sprawozdawczości i dialogu w celu zwiększenia wpływu GSP na handel, prawa człowieka i rozwój w krajach partnerskich, dla których preferencje handlowe mają zostać wycofane w przypadku nieprzestrzegania przepisów; – OCENA NEUTRALNA**

Środek może okazać się wadliwy ze względu na fakt, że ogólny system preferencji ma na celu promowanie zrównoważonego rozwoju w krajach o niskich dochodach, a wzmocniony system warunkowości może skutkować unieważnieniem intencji mechanizmu. Dlatego uważa się, że stopniowana warunkowość celów może promować pełny rozwój gospodarczy krajów partnerskich.

36 Clausola sui diritti umani in tutti gli accordi dell'UE, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20060209IPR05135+0+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>, (dostęp: 25.05.2022).

37 EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf, (dostęp: 25.05.2022).

III.II. Propozycja nr 21:

Podejmowanie decyzji i spójność w Unii Europejskiej

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

CEL: *Proponujemy, aby UE usprawniła proces podejmowania szybkich i skutecznych decyzji, zwłaszcza w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), aby mówić jednym głosem, pełnić rolę prawdziwie globalnego gracza i dawać pozytywny przykład na świecie, kształtując nowy sposób reagowania na wszelkie kryzysy, w szczególności poprzez:*

1. *Chodzi w szczególności o kwestie dotyczące WPZiB, które są obecnie rozstrzygane jednomyślnie – należałoby zwyczajowo rozstrzygać je większością kwalifikowaną. – OCENA NEGATYWNA*

Propozycja ma na celu poprawę zdolności UE do podejmowania szybkich i skutecznych decyzji, zwłaszcza w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), w ramach której UE będzie przemawiać jednym głosem, jako prawdziwie globalny gracz. Cel ten powinien zostać osiągnięty również poprzez podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną, a nie jednomyślnością.

Zakres postulatu, po pierwsze, zwraca uwagę czytelnika na skuteczność i istnienie wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej, wymagając przede wszystkim zbadania, czy charakter Unii Europejskiej i jej niefederacyjna struktura polityczna rzeczywiście umożliwia stworzenie wspólnej polityki zagranicznej o ulepszonych metodach i środkach w stosunku do dotychczasowych. Najbardziej bezpośrednią kwestią pozostaje jednak zrozumienie, czy przy braku wspólnej tożsamości i wysoce scentralizowanej strukturze możliwe jest zorganizowanie wzmocnionej polityki zagranicznej w ramach Unii Europejskiej.

Przed wszystkim głównym ograniczeniem skutecznego rozwoju europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest funkcjonowanie samego „filaru” WPZiB, który, jak wiadomo, nie tylko nie pozwala na przyjęcie tzw. „metody wspólnotowej” (typowej dla pierwszego „filaru” i przyjętej dla innych polityk, takich jak polityka rolna, ochrona środowiska, transport itp.), ale oparty jest na „metodzie międzyrządowej” – pozostawiając poszczególnym państwom członkowskim znaczne prawo weta, tak jak w przypadku decyzji przyjętych jednomyślnie. W tej materii Traktat z 1992 r. de facto przypisuje poszczególnym państwom i instytucjom Unii, w których uczestniczą one bezpośrednio poprzez przedstawicieli swoich rządów – Rady Europejskiej i Rady Ministrów – znaczny autorytet³⁸.

Jak zauważamy na poziomie instytucjonalnym, polityka zagraniczna i obronna UE nie ma jednego oblicza: przy opracowywaniu, podejmowaniu decyzji i wdrażaniu tej polityki korzysta się z kilku instytucji. Świadczy to o gotowości ustawodawcy europejskiego do znalezienia kompromisu między potrzebą uczynienia europejskiej polityki zagranicznej jak najbardziej wspólnotową, odrywając ją od unilateralizmu, a potrzebą obrony przez państwa członkowskie ich międzynarodowego znaczenia.

38 P. Bilancia, *La Politica Estera di Sicurezza Comune dopo il Trattato di Lisbona*, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bila/Bilancia_La-Politica-Estera-di-Sicurezza-Comune.pdf, (dostęp: 26.05.2022).

Chociaż europejska polityka zagraniczna jest niezależna od polityki poszczególnych państw, mechanizmy uzgodnień między państwami w ramach instytucji europejskich (Rady i Rady Europejskiej) są niezbędne do jej tworzenia i realizacji, do zbieżności działań i wspólnego podejścia (art. 32 TUE). WPZiB nie jest kompetencją wyłączną ani dzieloną, ale ma cechy *sui generis*, ponieważ jest ograniczona jedynie w celach traktatowych, a jeśli chodzi o środki, decyzja w Radzie i Radzie Europejskiej należy do państw członkowskich. Parlament Europejski i Komisja mają marginalną rolę. Proceduralnie Rada działa na wniosek Wysokiego Przedstawiciela, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i zatwierdzeniu przez Komisję (art. 27 TUE). Decyzje Rady są wiążące.

Jak zauważyliśmy powyżej, można powiedzieć, że cechą charakterystyczną działań zewnętrznych UE w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i obronnej jest dominacja metody międzyrządowej i zasady jednomyślności w podejmowaniu decyzji. Oznacza to, że przy podejmowaniu decyzji przeważają szczególne interesy państw członkowskich, podczas gdy rola instytucji reprezentujących wspólny interes europejski (PE, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości) pozostaje marginalna. Ciekawym aspektem zasady jednomyślności jest wstrzymanie się od głosu, które nie ma wpływu na podjęcie decyzji, chyba że reprezentuje 1/3 państw, co odpowiada 1/3 populacji europejskiej, w którym to przypadku decyzja nie jest podejmowana.

Z tych powodów przyjęcie jednomyślności wymaga oceny negatywnej, ponieważ może prowadzić do uszczuplenia demokracji w obszarze o kluczowym znaczeniu dla stabilności europejskiej i dla wszystkich państw członkowskich.

2. *Oparcie współpracy w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony na niedawno zatwierdzonym Strategicznym Kompasie oraz wykorzystanie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju.* – OCENA NEGATYWNA

W tym miejscu propozycja zmierza do oparcia współpracy w polityce bezpieczeństwa i obrony na strategicznym Kompasie, formalnie przyjętym przez Unię Europejską w marcu 2022 r. Ten ostatni stanowi ambitny plan działań na rzecz wzmocnienia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony do 2030 r. Najważniejsze elementy Kompas Strategicznego można znaleźć przede wszystkim we wskazanych środkach i działaniach planu, który powinien umożliwić Unii Europejskiej „szybkie i energiczne działanie” w przypadku kryzysu. W tym celu państwa członkowskie zobowiązują się do opracowania i wzmocnienia do pierwszego kwartału 2023 r. misji cywilnych, tak aby były gotowe do rozmieszczenia misji z 200 ekspertami cywilnymi w ciągu 30 dni, nawet w złożonych środowiskach, oraz do rozwinięcia do 2025 r. zdolności do szybkiego rozmieszczenia sił do 5000 osób personelu wojskowego, w tym elementów lądowych, powietrznych i morskich, oraz niezbędnych czynników strategicznych (takich jak np. transport strategiczny, sprzęt medyczny i łączność satelitarna) w niepermywnym (tj. wrogim) środowisku.

Podsumowując, Kompas Strategiczny uznaje ograniczenia obecnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w których przyznaje, że UE jest zbiorowo słabo przygotowana do przeciwdziałania pełnemu spektrum zagrożeń i wyzwań, przed którymi stoi, oraz wzywa do szybkiej zmiany tej sytuacji i zmniejszenia luki między aspiracjami a działaniami. Zadanie nadzorowania postępów w realizacji

planu działania nakreślonego w tym dokumencie przypadnie Wysokiemu Przedstawicielowi, który w porozumieniu z Komisją i Europejską Agencją Obrony przygotuje raport, który będzie stanowić podstawę kierunków polityki przedstawionej przez Radę Europejską.

Pomimo faktu, że wielu europejskich przywódców opowiadało się za stworzeniem wspólnej i solidnej polityki zagranicznej, a także za stworzeniem wspólnych sił wojskowych, idea wzmocnienia kompetencji Europy w zakresie WPZiB nigdy nie została zrealizowana. Rzeczywiście, dziennikarz Pannella zauważa, że „Europa po fiasku Konwencji z 2005 roku nie ma wspólnej polityki zagranicznej (jako jeden z przykładów można wymienić, że Francja i Włochy dosłownie walczyły przez lata po przeciwnych stronach w Libii), wspólnej polityki fiskalnej, wspólnej polityki na falach migracji napływających z Azji i Afryki, czyli z krajów znajdujących się w kryzysie, w których prawdopodobnie ta europejska armia zostałaby wezwana do interwencji, i wreszcie braku ujednoliconej polityki zdrowotnej i antypandemicznej. Jedyne stabilnie działające instytucje scentralizowane dotyczą waluty, rynku, reguł budżetowych, sald eksportowych (regularnie naruszanych bez sankcji przez Niemcy) i konkurencji”³⁹: elementy, które należy wziąć pod uwagę analizując polityczny wymiar Unii Europejskiej.

Podsumowując, stworzenie mocnej i stabilnej wspólnej polityki zagranicznej i rozwój systemu interwencji wojskowej obejmujący 5000 żołnierzy wymaga silnej tożsamości wspólnotowej, która wykracza poza przewyższenie zasady jednomyślności rządzącej podejmowaniem decyzji w Radzie. Rzeczywiście, skoro Europa nie jest konfederacją państw z rządem centralnym, ale zbiorem niezależnych i suwerennych państw posiadających własną politykę zagraniczną i wojskową oraz interesy, które często wchodzą w konflikt, wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i wojskowej bez silnej scentralizowanej władzy, nie ograniczającej się jedynie do sfery interwencji militarnej, wydaje się projektem od początku pozbawionym solidnych podstaw do skutecznego działania w czasach międzynarodowego kryzysu.

3. Umocnienie roli Wysokiego Przedstawiciela, aby zapewnić, by UE mówiła jednym głosem. – OCENA NEUTRALNA

Propozycja zasługiwałaby na ocenę pozytywną w sytuacjach kryzysu dyplomatycznego, gdzie wzmocnienie roli Wysokiego Przedstawiciela stanowi wspólny wybór wszystkich państw członkowskich i jest wyrazem spójności i współpracy. Równolegle należy omówić i doprecyzować sposoby wzmocnienia roli Wysokiego Przedstawiciela.

4. Uzgodnienie silnej wizji i wspólnej strategii, aby umocnić jedność i zdolność Unii do podejmowania decyzji w sprawie przygotowania się do dalszego rozszerzenia. – OCENA POZYTYWNA

³⁹ C. Pannella, *L'Unione Europea ha bisogno di un esercito, ma non può farlo funzionare*, <https://www.linkiesta.it/2021/09/unione-europea-esercito-militari-forze-armate/>, (dostęp: 26.05.2022).

Propozycja zasługiwałaby na ocenę pozytywną, jeżeli poszukiwanie jedności politycznej idzie w parze z poszanowaniem kultur państw członkowskich, ich suwerenności, a przede wszystkim przydziału kompetencji. W przeciwnym razie próba narzucenia wartości, które nie są wspólne i sprzeczne z Konstytucjami niektórych Państw Członkowskich umożliwiłaby oderwanie się od polityki Unii Europejskiej i od zgody co do wspólnych celów.

5. Szybszą ratyfikację niedawno zawartych umów handlowych, bez pomijania etapu właściwej analizy i dyskusji. – OCENA POZYTYWNA

Propozycja zasługuje na całkowicie pozytywną ocenę w świetle zwiększenia efektywności wdrażania umów handlowych zawieranych przez Unię Europejską i przyspieszenia wejście w życie nowych zasad handlowych i wielostronnych umów handlowych.

III.III. Propozycja nr 22:

Przejrzystość UE i jej stosunków z obywatelami

[OGÓLNA OCENA NEUTRALNA]

CEL: *Proponujemy, aby UE – w szczególności w działaniach na szczeblu międzynarodowym, w tym w ramach negocjacji handlowych – była bardziej dostępna dla obywateli poprzez lepsze informowanie i edukowanie oraz zwiększenie ich udziału w unijnych działaniach, a także aby zwiększyła przejrzystość swoich działań, w szczególności poprzez:*

1. Zacieśnienie relacji z obywatelami i instytucjami lokalnymi w celu zwiększenia przejrzystości, dostarczenia do obywateli i lepszego przekazywania informacji oraz konsultowania się z nimi w sprawie konkretnych inicjatyw UE, także na szczeblu międzynarodowym. – OCENA NEUTRALNA

Propozycja zawiera pozytywne aspekty dotyczące celu wzmocnienia zasady przejrzystości i partycypacji oraz określenia polityk społecznych i celów programowych Unii Europejskiej. Propozycja powinna jednak uwzględniać, że obecnie nie istnieje mechanizm dostępu do dokumentów unijnych, z którego obywatele mogliby skorzystać z gwarancją odwołania się do sądu w sytuacji, gdy dana instytucja odmówiłaby ujawnienia dokumentu lub żądanych informacji.

Ponadto, z ogólnego punktu widzenia, warto zauważyć, że biorąc pod uwagę ostatnie ponadnarodowe akty normatywne i zalecenia dotyczące praw LGBT i dostępu do aborcji, pozytywna intencja postulatów może zostać odrzucona przez jednostronną komunikację w miejsce otwartej dyskusji na tematy związane z tak istotnymi koncepcjami antropologicznymi. W tym sensie konieczne staje się otwarcie w ramach tych samych instytucji europejskich przestrzeni do konfrontacji i dialogu, które realizują pełną wolność wypowiedzi i pluralizm w wyżej wymienionych tematach.

2. **Większe zaangażowanie obywateli w politykę międzynarodową UE i wydarzenia, w których obywatele mogą brać bezpośredni udział, na wzór Konferencji w sprawie przyszłości Europy, na szczeblu krajowym, lokalnym i europejskim, a także z czynnym udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego. – OCENA POZYTYWNA**

Propozycja zasługiwałaby na ocenę pozytywną, jeśli spowoduje większe zaangażowanie obywateli UE w procesy wyznaczania celów politycznych i społecznych. Jednakże, odnosząc się do omawianej kwestii, należy wziąć pod uwagę, że uczestnictwo to nie zastępuje mechanizmu przedstawicielstwa, za pomocą którego podejmowane są decyzje polityczne. W tym sensie postulowana wcześniej propozycja zastąpienia głosowania jednomyślnego w Radzie UE bez większego zaangażowania Parlamentu Europejskiego może wydawać się sprzeczna z zakresem obecnego postulatu mającego na celu realizację dialogu instytucji unijnych z obywatelami.

3. **Pełne poparcie wszystkich zainteresowanych stron dla obywateli, którzy decydują się zaangażować w organizację społeczeństwa obywatelskiego, tak jak miało to miejsce w przypadku COVID-19 i Ukrainy. – OCENA NEGATYWNA**

Punkt krytyczny obracający się wokół tej kwestii dotyczy zasadniczo konkretnych sposobów osiągnięcia celu z perspektywy efektywnego pluralizmu partnerów społecznych, który nie podważa dialogu między różnymi stanowiskami politycznymi czy poglądami antropologicznymi. Ta obserwacja jest wzorowana na przykład na niedawnym przesłuchaniu (10 lutego 2022 r.) Komisji Praw Kobiet i Równości Płci – w Parlamencie Europejskim – na temat „Przeciwdziałania ruchom antypleciowym dzisiaj w celu obrony równości płci w Europie Jutra”, podczas którego włoskie stowarzyszenie na rzecz rodziny i pro-life zostało wyrażnie wymienione jako „grupa radykalnych wrogów kobiet” oraz „wspólny wróg” kobiet i osób LGBTQAI+ ze względu na swoje kampanie na rzecz ochrony życia i prawa rodziców do edukacji swoich dzieci.

W świetle orientacji antropologicznych, za którymi opowiedziały się instytucje europejskie, należy zadać sobie pytanie, czy poparcie dla postulatu obejmuje również obywateli zaangażowanych w ruchy, stowarzyszenia i organizacje, które są określane jako przeciwne polityce społecznej realizowanej przez instytucje europejskie ze względu na ich odmienne zdanie na tematy bioetyczne i antropologiczne.

4. **Przeznaczenie specjalnego budżetu na opracowanie programów edukacyjnych dotyczących funkcjonowania UE i jej wartości; programy te można zaproponować zainteresowanym państwom członkowskim, tak aby mogły one włączyć je do krajowych programów nauczania (szkoły podstawowe, średnie i uniwersytety). Można by także zaproponować studentom, którzy chcieliby studiować w innym kraju europejskim w ramach programu Erasmus, specjalny kurs na temat UE i jej funkcjonowania. Studenci biorący udział w tym kursie mieliby pierwszeństwo przy przydzielaniu stypendiów programu Erasmus. – OCENA NEUTRALNA**

Działanie to może mieć pozytywny wpływ na poszerzenie wiedzy na temat funkcjonowania Unii Europejskiej i jej instytucji, a także konkretnie pomóc w toku studiów i szkoleń dla tych studentów, którzy zamierzają podjąć wymianę lub studia za granicą. Również w tym obszarze, biorąc pod uwa-

gę najnowsze wytyczne przyjęte przez Unię w zakresie polityki społecznej, uważa się za konieczne określenie, jakie wartości będą częścią proponowanych programów edukacyjnych. W tym sensie pozytywna ocena wniosku zależy od dokładnej treści tego, co jest przekazywane studentom.

5. **Usprawnienie strategii medialnej poprzez zwiększenie jej widoczności w mediach społecznościowych i aktywne promowanie jej treści oraz zachęcanie do innowacji poprzez promowanie dostępnych europejskich mediów społecznościowych.** – OCENA NEUTRALNA

Propozycja zasługiwałaby na ocenę pozytywną, jeśli obecność w mediach społecznościowych spowoduje, że praca polityczna UE stanie się bardziej przejrzysta. Środek może mieć również negatywne aspekty, jeżeli obecność w mediach społecznościowych będzie wykorzystywana do propagowania niektórych jednostronnych poglądów na idee lub modele kulturowe, które nie znajdują odzwierciedlenia i nie są reprezentatywne dla państw członkowskich.

III.IV. Propozycja nr 23:

UE jako silny podmiot na arenie światowej w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

CEL: Proponujemy, aby UE nadal działała na rzecz propagowania dialogu i gwarantowania pokoju i międzynarodowego porządku opartego na zasadach, umacniała multilateralizm, wykorzystwała potencjał długotrwałych inicjatyw pokojowych UE, które przyczyniły się do przyznania jej Nagrody Nobla w 2012 r., przy jednoczesnym zwiększeniu jej wspólnego bezpieczeństwa poprzez.

1. **Wspólne siły zbrojne, które mają służyć głównie do samoobrony i zapobiegania wszelkim agresywnym działaniom wojskowym, zdolne do pomocy w sytuacjach kryzysowych, również podczas klęsk żywiołowych. Takie siły mogłyby być rozmieszczone poza granicami europejskimi w wyjątkowych okolicznościach, najlepiej na mocy mandatu prawnego Rady Bezpieczeństwa ONZ, a tym samym zgodnie z prawem międzynarodowym, tak aby nie konkurować z NATO ani nie powielać działań sojuszu; powinno się to odbywać z poszanowaniem różnych stosunków poszczególnych państw z NATO, na podstawie oceny stosunków UE z sojuszem w kontekście debaty o strategicznej autonomii Unii.** – OCENA POZYTYWNA

Rozważana propozycja potwierdza działanie zasady solidarności w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa i obrony jako jednego z fundamentów współpracy europejskiej i międzynarodowej. Traktat Lizboński rzeczywiście wprowadził wyraźną klauzulę solidarności (art. 222), która zobowiązuje państwa członkowskie do wspólnego działania „w duchu solidarności”, gdy państwo członkowskie, które jest ofiarą ataku terrorystycznego na jego terytorium, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka prosi o pomoc. W szczególności UE wykorzystuje wszystkie dostępne

jej środki, w tym, w stosownych przypadkach, środki wojskowe udostępnione przez państwa członkowskie, aby pomóc państwu, które o to poprosiło, w celu ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed atakami terrorystycznymi lub skutki katastrofy. Procedury wykonania klauzuli solidarności są ustalane przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną, chyba że środki, które należy podjąć, dotyczą obronności, w którym to przypadku wymagana jest jednomyślność. W tym sensie postulat prezentuje pozytywne oceny w perspektywie międzynarodowej: propozycja odnosi się do współdziałania z instytucjami ONZ i NATO w celu nie przeprowadzania sprzecznych interwencji, ale uzgadniania ich na poziomie międzynarodowym i w granicach Unii Europejskiej

2. *Odgrywanie wiodącej roli w budowaniu światowego porządku i bezpieczeństwa po wojnie w Ukrainie, na podstawie przyjętego niedawno Kompas Strategicznego UE.* – OCENA POZYTYWNA

W tej ostatniej propozycji na szczególną uwagę zasługuje osąd Konferencji w sprawie przyszłości Europy dotyczący potrzeby rozwijania i wdrażania dyplomacji europejskiej w porozumieniu z państwami członkowskimi. Szczególnie w obliczu wybuchu wojny na Ukrainie, wznowienia kwestii niezależności energetycznej i pilności rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, rola dyplomacji europejskiej jest niezbędna w celu zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa obywateli poprzez promowanie zrozumienia między stronami. Rozsądne wsłuchiwanie się w stanowiska polityczne poszczególnych państw członkowskich na temat operacyjnych sposobów zarządzania kryzysowego może być jeszcze silniejszym elementem pełnego wsparcia europejskiej dyplomacji przez państwa członkowskie. Obejmuje to również prawo weta w Radzie Europejskiej.

3. *Ochronę badań strategicznych i jej zdolności w sektorach priorytetowych, takich jak sektor kosmiczny, cyberbezpieczeństwo, sektor medyczny i środowisko.* – OCENA POZYTYWNA

Cel ten doskonale wpisuje się w cel rozwoju gospodarczego i naukowego na rynkach międzynarodowych, zgodnie z którym Unia Europejska dąży do zwiększenia swojej konkurencyjności na arenie międzynarodowej na podstawie art. 179-190 TFUE. Innowacje i doskonałość w tych obszarach stanowią zatem główne narzędzie przyciągania kapitału i ludzi oraz uczynienia technologii środkiem do podnoszenia standardów usług i zabezpieczeń między państwami członkowskimi. Zakres proponowanego środka doskonale wpisuje się w cel unijnej polityki badań i rozwoju technologicznego, którym jest wzmocnienie naukowych i technologicznych podstaw przemysłu UE.

4. *Zwiększenie zdolności podejmowania działania niezbędnego, by zapewnić skuteczność klauzuli o wzajemnej pomocy zawartej w art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, która gwarantuje każdemu państwu członkowskiemu zaatakowanemu przez państwo trzecie odpowiednią ochronę ze strony UE.* – OCENA POZYTYWNA

W obecnych realiach geopolitycznych cel powyższego postulatu umożliwi wzmocnienie granic Unii Europejskiej i ujednolicenie obrony wspólnotowej w przypadku ataku zbrojnego. Jednak chociaż taka klauzula już obowiązuje i działa (po raz pierwszy została aktywowana przez Francję po zamachach terrorystycznych w Paryżu), istnieje kilka elementów, które wymagają wyjaśnienia aby ułatwić jej zdefiniowanie, a tym samym zastosowanie operacyjne.

Po pierwsze, jak wskazał profesor Tosato, tylko państwa członkowskie są beneficjentami pomocy i obowiązku pomocy; Unii nie powierzono też zadania koordynowania działań państw członkowskich. Powstaje pytanie, czy mimo milczenia reguły można przywrócić rolę Unii. Zasada atrybucji w tym przypadku wydaje się ją wykluczać, gdyż sprzeciwia się wykonywaniu przez Unię kompetencji, które nie są jej wyraźnie przypisane. Ponadto państwa są szczególnie wrażliwe na ochronę narodowych prerogatyw w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, ale nie można wykluczyć praktyki ewolucyjnej w tej dziedzinie, jak to miało miejsce w innych sektorach; i być może można by pomyśleć także o odwołaniu się do klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE (która nadal wymaga jednomyślnej decyzji Rady). Co więcej, jednym z najbardziej dyskutowanych zagadnień na ten temat pozostaje art. 42.7 TUE, który zawiera wyraźne odniesienie do NATO. Zasada ta jest przeznaczona dla państw członkowskich jako „podstawa ich zbiorowej obrony”⁴⁰. Treść art. 42.7 stanowi również, że zobowiązania podjęte w Unii „pozostają w zgodzie z zobowiązaniami” przyjętymi w NATO. Wydaje się to sugerować, że skoordynowane i wspólne operacje (NATO i Unia Europejska) stanowią naturalny i pożądany kierunek docelowy, ale jeśli mechanizm obrony zbiorowej zostanie wprowadzony autonomicznie w ramach Unii, interesy członków NATO, którzy nie są jednocześnie członkami Unii (na przykład Turcja) muszą być należycie uwzględnione.

5. *Rozważenie sposobów zwalczania dezinformacji i propagandy w obiektywny i faktyczny sposób.* – OCENA NEUTRALNA

Również w świetle ostatnich faktów wspomnianych powyżej (komentarz do propozycji 22) dotyczących niektórych krajowych stowarzyszeń obrony życia, które zostały określone jako grupy „wrogie”, którym należy się przeciwstawić, wydaje się właściwe wprowadzenie konkretnych metod zapewniających skuteczny pluralizm idei i wolność wypowiedzi zarówno na poziomie europejskim, jak i w poszczególnych państwach członkowskich zgodnie z art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 19 Konwencji Praw Człowieka.

W związku z tym, w celu zagwarantowania prawdziwego pluralizmu, pojawia się pilna potrzeba podjęcia działań na szczeblu europejskim w celu wyjaśnienia znaczenia i rozpowszechniania terminu „mowa nienawiści” powszechnie używanego zarówno przez rządy krajowe, jak i agencje międzynarodowe w celu przeciwdziałania dyskryminacji, ale mające na celu stać się środkiem cenzury, jeśli nie określono inaczej. Dokładniej, należy zauważyć, że pomimo szybkiego rozpowszechnienia się omawianego terminu ani Europejski Trybunał Praw Człowieka, ani inne sądy nie pomogły w wyjaśnieniu granic tzw. „mowy nienawiści”, która pozostaje niejasnym pojęciem, w pełni zależnym od stopnia urazu, którym dotknięty jest słuchacz. Jednakże ograniczenie wolności wypowiedzi,

40 G.L. Tosato, *Interrogativi sul ricorso della Francia alla clausola di difesa collettiva ex art. 42.7 TU*, [https://www.apertacontrada.it/2015/12/03/interrogativi-sul-ricorso-della-francia-alla-clausola-di-difesa-collettiva-ex-art-42-7-tue/#:~:text=per%20l'Europa.-,L'art.,evoca%20direttamente%20eventi%20di%20terrorismo,\(dostep: 25.05.2022\).](https://www.apertacontrada.it/2015/12/03/interrogativi-sul-ricorso-della-francia-alla-clausola-di-difesa-collettiva-ex-art-42-7-tue/#:~:text=per%20l'Europa.-,L'art.,evoca%20direttamente%20eventi%20di%20terrorismo,(dostep: 25.05.2022).)

jak zauważono w dwóch fundamentalnych wyrokach w sprawie *Handyside* i *Sunday Times*, musi być konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu. Trybunał wyjaśnił w sprawie *Handyside*, że sama „konieczność” nie oznacza, że należy ją utożsamiać z samą okazją, normalnością, użytecznością, dopuszczalnością, rozsądkiem: jako środek „niezbędny” w związku z tym nadal konieczne jest zrozumienie środka, który implikuje „nadrzędną potrzebę społeczną”. Zasadniczo można wywnioskować, że wolność wypowiedzi może być zgodnie z prawem reglamentowana w ograniczonych i szczególnych przypadkach, które obejmują podżeganie do bezprawnej przemocy fizycznej. Ale takie ograniczenia powinny pozostać wyjątkiem, który jest wąsko rozumiany, dobrze zdefiniowany i proporcjonalny i nie można go zaakceptować na podstawie nieweryfikowalnych twierdzeń, że taka mowa „szkodzi” społeczeństwu lub jednostkom⁴¹.

Cel powinien zatem skutkować jasną i precyzyjną definicją pojęcia propagandy, aby nie używać go jako frazesu, który może odnosić się nawet do poglądów sprzecznych z narodowymi i ponadnarodowymi poglądami politycznymi.

III.V. Propozycja nr 24:

UE jako silny podmiot na arenie światowej w zakresie nawiązywania stosunków

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

CEL: *Proponujemy, aby w stosunkach z państwami trzecimi UE:*

1. *W większym stopniu wykorzystywała swoje łączne znaczenie polityczne i gospodarcze jako całość, mówiła jednym głosem i podejmowała spójne działania, tak aby zapobiec sytuacjom, w których poszczególne państwa członkowskie prowadziłyby do wewnętrznych podziałów w Unii wskutek nieadekwatnych reakcji dwustronnych.* – OCENA NEGATYWNA

Omawiana propozycja, choć wydaje się wartościowa w aspekcie wzmocnienia politycznej i dyplomatycznej wagi Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, zakłada osiągnięcie tego celu poprzez ograniczenie możliwości odejścia państw członkowskich od przyjętego przez instytucje Wspólnoty kierunku polityki w celu ochrony ich określonej orientacji politycznej lub interesu narodowego. Przynajmniej w tym aspekcie propozycja powinna określać obszary, w których działania polityczne Unii wymagają wzmocnienia, przy jednoczesnym poszanowaniu wyłącznych i konkurencyjnych kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi. Sformułowanie tego celu wymaga również refleksji nad charakterem Unii Europejskiej i sposobami realizacji jej celów. Po pierwsze, w aspekcie władzy zbiorowej i gospodarczej powszechnie uważa się, że Unia Europejska nie jest ani państwem, ani federacją: w rzeczywistości nie posiada własnej suwerenności. Nie ma organów zarządzających

41 ADF International, „Hate Speech” Laws https://adfinternational.org/wpcontent/uploads/2021/08/ADF_INT_HateSpeech_Brief_20180315.pdf, (dostęp: 25.05.2022).

zdolnych do sprawowania bezpośredniej władzy nad terytorium państw wchodzących w jej skład, posiadających kompetencję do nakładania wiążących reguł bez ich zgody. Wszystkie przepisy prawa europejskiego muszą być najpierw transponowane do prawa poszczególnych państw. Nawet traktaty, na których opiera się istnienie Unii, są ważne tak długo, jak państwa zdecydują się do nich przystąpić. Niemniej jednak, w przeciwieństwie do innych organizacji międzynarodowych, w ramach Unii Europejskiej państwa nie tylko współpracują w rozdziałach prawnych lub administracyjnych: dzielą część suwerenności we wspólnym projekcie integracji politycznej. Jest to podstawowa kwestia, która odróżnia Unię Europejską od innych organizacji i instytucji, które jedynie wyznaczają cele lub definiują praktyki współpracy międzynarodowej, bez motywacji politycznej. Dzieląc się wspólnym projektem politycznym i próbując wzmocnić jedność polityczną Unii, należy jednak pamiętać, że w obszarach, w których UE nie ma uprawnień ustawodawczych, a jedynie wspierających – bo są to obszary, w których państwa nie chcą utraty suwerenności i/lub gdy harmonizacja ustawodawstwa jest szczególnie trudna ze względu na różnorodność kontekstów polityczno-instytucjonalnych – koordynacja polityk krajowych jest również wdrażana za pomocą innego instrumentu, otwartej metody koordynacji (OMK): państwa członkowskie, nie wprowadzając prawnie wiążącego wspólne prawodawstwo, dążąc do koordynacji, wyznaczania sobie nawzajem wspólnych celów, porównywania, dzielenia się dobrymi praktykami i wzajemnego monitorowania. Dzieje się tak zwłaszcza w obszarach zatrudnienia, ochrony socjalnej, edukacji, młodzieży i szkolenia zawodowego. W ten sposób koordynacja między celami polityki i kierunkami przyjętymi przez poszczególne rządy krajowe może być sposobem na wzmocnienie politycznego ciężaru Unii, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji i suwerenności państw członkowskich.

- 2. Zwiększyła swą zdolność do nakładania sankcji na państwa, rządy, podmioty, grupy lub organizacje, a także na osoby, które nie przestrzegają jej podstawowych zasad, porozumień i przepisów, a także aby zapewniła szybkie wdrożenie i egzekwowanie sankcji już obowiązujących. Sankcje wobec państw trzecich powinny być proporcjonalne do działań, które były podstawą ich nałożenia. Ponadto sankcje powinny być skuteczne i stosowane w odpowiednim czasie. – OCENA NEGATYWNA**

Mechanizmy sankcji, przewidziane w art. 7 TUE i 258 TFUE, stanowią rygorystyczny stosunek do naruszenia wartości założycielskich Unii Europejskiej oraz umów i prawa wspólnotowego. Biorąc pod uwagę omówione w poprzednich punktach granice, w których instytucje europejskie są powołane do działania, w świetle niedawno uruchomionych mechanizmów sankcji, zauważa się, że zamiast wzmocnienia mechanizmu sankcji, potrzebny jest przede wszystkim przegląd i wyjaśnienie przyczyn, które prowadzą do uruchomienia samej procedury, w szczególności w odniesieniu do naruszenia „podstawowych zasad Unii” na podstawie art. 2 TUE. Spostrzeżenie to jest motywowane ostatnimi działaniami, w których mechanizmy sankcji były uruchamiane, i które wzbudziły wątpliwości i obawy natury prawnej co do podstaw domniemyanych naruszeń. W tej kwestii najbardziej emblematiczna sprawa dotyczyła Węgier i wszczętego przeciwko nim postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom z powodu prawa zakazującego propagowania – w jakiegokolwiek formie – homoseksualizmu i transpłciowości wśród nieletnich poniżej 18. roku życia. Zakaz ten obejmował programy edukacyjne lub reklamy LGBT, które nie wykluczają nawet książek, programów i seriali telewizyjnych normalizujących homoseksualizm lub transpłciowość. Niezależnie od dyskusji skoncentrowanej na treści węgierskiej ustawy, główne pytanie dotyczyło legitymacji węgierskiego parlamentu do stanowienia prawa w tym zakresie oraz

uprawnienia Unii Europejskiej do ingerowania w ustawę uchwaloną przez parlament narodowy. W świetle sprawy z udziałem Węgier oraz przyczyn, które doprowadziły do ukształtowania, wbrew zasadom Unii Europejskiej, ustawy parlamentarnej motywowanej ochroną nieletnich, wstępnie należy doprecyzować źródło prawne wartości, które mogą upoważniać do ograniczenia demokracji państw członkowskich zamiast wzmacniać warunki nakładania na nich sankcji.

3. *Promowała zrównoważony handel oparty na zasadach oraz stworzyła równocześnie nowe możliwości handlowe i inwestycyjne dla europejskich przedsiębiorstw. Z jednej strony dwustronne umowy handlowe i inwestycyjne mają kluczowe znaczenie dla promowania europejskiej konkurencyjności, z drugiej jednak potrzebne są normy i przepisy, aby zapewnić równe warunki działania. UE musi pozostać aktywnym i wiarygodnym partnerem dzięki negocjowaniu, zawieraniu i wdrażaniu umów handlowych, które wyznaczają również wysokie standardy zrównoważonego rozwoju.* – **OCENA NEGATYWNA**

Chociaż cel zacieśniania i wzmacniania stosunków handlowych Unii Europejskiej jest w pełni pożądany i korzystny dla wzrostu gospodarczego państw członkowskich, już w poprzednich komentarzach dyskutowaliśmy o tym, jak zakotwiczenie stosunków handlowych w pojęciu zrównoważonego rozwoju o niejasnych ramach i głęboko etycznych treściach pociąga za sobą ideę polityki gospodarczej, która promuje wartości czasami sprzeczne z międzynarodową polityką lub prawami wewnętrznymi państw członkowskich lub innych partnerów handlowych. W tym zakresie środek zasługiwałby na ocenę pozytywną, gdyby pojęcie zrównoważonego rozwoju ograniczyło się do jego pierwotnego znaczenia (rozwój gospodarczy z poszanowaniem ochrony środowiska) w celu angażowania się w sprawiedliwe i wspólne stosunki handlowe, przy poszanowaniu podstawowych zasad chronionych przez prawo międzynarodowe.

4. *Zawierała ważne międzynarodowe umowy o współpracy raczej łącznie – jako Unia, a nie jako poszczególne państwa.* – **OCENA NEUTRALNA**

Propozycja może mieć pozytywny i korzystny efekt, jeśli wyrazi wspólne intencje i programy między państwami członkowskimi w celu wzmocnienia strategicznej roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej i stosunków współpracy z innymi państwami z perspektywy handlowej, politycznej oraz dyplomatycznej.

5. *Zreformowała politykę handlową i inwestycyjną, by ożywić globalny multilateralizm, z myślą o stworzeniu godnych miejsc pracy i zapewnieniu ochrony podstawowych praw człowieka, w tym praw pracowniczych i związkowych; ochronie środowiska i różnorodności biologicznej oraz przestrzeganiu porozumienia klimatycznego z Paryża; zapewnieniu wysokiej jakości usług publicznych; oraz umocnieniu europejskiej bazy przemysłowej. UE powinna przyczynić się do ożywienia globalnego multilateralizmu poprzez głęboką reformę opartą na demokracji i pokoju, solidarności i poszanowaniu praw człowieka, praw socjalnych i środowiskowych oraz na większej roli MOP.* – **OCENA NEUTRALNA**

Ponownie, w świetle uwag poczynionych już na temat praw podstawowych przyznanych przez Unię Europejską, cel wyznaczony we wniosku może być w pełni korzystny dla gospodarki wspólnotowej, społecznego postępu praw pracowniczych, a także skutecznej ochrony środowiska, jeśli postulowane w postulatcie reformy demokratyczne, oparte na prawach społecznych są zgodne z prawami człowieka uznanymi w traktatach międzynarodowych i nie podporządkowują postępu gospodarczego polityce społecznej, która byłaby sprzeczna z porządkiem publicznym Państwa strony globalnego multilateralizmu. Postęp gospodarczy w rzeczywistości nie może być wykorzystany jako narzędzie do przeprojektowania podstaw kulturowych i konstytucyjnych, które stały się inspiracją dla kart narodowych i powstania samej wspólnoty europejskiej.

6. *Włączyła do umów o współpracy i inwestycjach z państwami trzecimi walkę z handlem ludźmi i nielegalną imigracją oraz współpracę w odniesieniu do wszelkich odpowiednich repatriacji.* – OCENA POZYTYWNA

Środek zasługuje na pozytywną ocenę, biorąc pod uwagę stały nacisk kładziony przez Unię Europejską na poszanowanie praw człowieka również w stosunkach handlowych. Walka z handlem ludźmi i nielegalną imigracją spowodowała istotne problemy polityczne i gospodarcze, w tym scenariusze kryzysowe w niektórych państwach członkowskich. W związku z tym konieczne jest zintensyfikowanie wysiłków na rzecz skutecznego identyfikowania przypadków handlu ludźmi i ich wyzysku poprzez intensyfikację zarówno inspekcji, jak i porozumień z krajami trzecimi w celu nawiązania bliższej współpracy i ochrony podstawowych praw ofiar. Unia Europejska z pewnością dysponuje w tym wymiarze środkami i zdolnościami do własnych działań wraz z zaangażowaniem innych państw w walkę z nielegalną imigracją i handlem ludźmi.

7. *Nawiązała partnerstwa z krajami rozwijającymi się, wspierała ich infrastrukturę oraz zawierała korzystne dla obu stron umowy handlowe, aby pomóc tym państwom w przechodzeniu na ekologiczne źródła energii.* – OCENA NEUTRALNA

Przedstawiony środek z pewnością zawiera pozytywne postulaty, ponieważ ma na celu wspieranie tworzenia infrastruktury w krajach rozwijających się w celu wzmocnienia ich szlaków handlowych i wsparcia ich w procesie rozwoju gospodarczego, który przynosi maksymalne długoterminowe korzyści. Inwestycje w infrastrukturę i innowacje są w rzeczywistości kluczowymi czynnikami wzrostu gospodarczego i rozwoju krajów: przy 2,6 miliarda ludzi na całym świecie zmagających się ze zrujnowanymi i nieefektywnymi konstrukcjami elektrycznymi, transport masowy i energia odnawialna stają się coraz ważniejszymi celami. Z drugiej strony propozycja, że kraje rozwijające się wesprą przejście na bardziej zrównoważoną gospodarkę może być również negatywna, ponieważ najbardziej wrażliwe gospodarki mogłyby początkowo skorzystać z niższych kosztów tradycyjnej energii, aby osiągnąć przynajmniej minimalny poziom rozwoju.

8. *Opracowała skuteczniejszą i bardziej jednolitą politykę wobec reżimów autokratycznych i hybrydowych, a także rozwijała partnerstwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w takich krajach.* – OCENA POZYTYWNA

Cel tego środka jest absolutnie pozytywny, o ile zmierza on do zachęcania, przy poszanowaniu równowagi międzynarodowej, do demokratyzacji krajów, które nie cieszą się jeszcze systemem inspirowanym rządami prawa i które mogą być gotowe do samodzielnego zarządzania nim. Natomiast próby wymuszonego eksportu modelu demokratycznego miały już szkodliwe konsekwencje dla tych lokalnych społeczności, które w ostatnich latach znajdowały się w centrum konfliktów, niestabilności i były świadkami innych reżimów ustanowionych w miejsce poprzednich. Z tych powodów rozwój stosunków z ludnością cywilną może być skuteczny i przyszłościowy po indywidualnej ocenie równowagi krajowej i międzynarodowej.

9. Zwiększyła zasoby unijnych misji obserwacji wyborów. – OCENA POZYTYWNA

Ponieważ art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej czyni praworządność jedną z podstawowych wartości Unii Europejskiej i uważa się to za warunek sine qua non ochrony wszystkich pozostałych podstawowych wartości, niezależna obserwacja wyborów może być dodatkowym instrumentem gwarancji konstytucyjnych, który również wspierają te instrumenty działające w krajach partnerskich Unii, w których odbywają się wybory

10. Oferowała wiarygodną perspektywę przystąpienia krajom kandydującym i potencjalnym krajom kandydującym w celu umocnienia pokoju i stabilności w Europie oraz zapewnienia dobrobytu milionom Europejczyków – OCENA POZYTYWNA

Perspektywa przystąpienia nowych krajów do Unii Europejskiej musi być realizowana z rozwagą i równowagą, aby wzmocnić wewnętrzny i zewnętrzny wymiar polityczny Unii Europejskiej oraz zaoferować konkretne możliwości przystępującemu państwu. W tym sensie postulat zasługuje na ocenę pozytywną, biorąc pod uwagę salda wewnętrzne i zewnętrzne oraz ważąc proces przystąpienia w świetle korzyści dla Unii Europejskiej.

IV. Wartości i prawa, praworządność, bezpieczeństwo

IV.I. Propozycja nr 25:

Praworządność, wartości demokratyczne i tożsamość europejska

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: Systematyczne przestrzeganie praworządności we wszystkich państwach członkowskich, w szczególności poprzez:

1. *Zapewnienie, by wartości i zasady zapisane w traktatach UE i w Karcie praw podstawowych UE stanowiły niepodlegające dyskusji, nieodwracalne i nieodzowne warunki członkostwa w UE i przystąpienia do UE. Wartości UE muszą być także w pełni przestrzegane we wszystkich państwach członkowskich, tak aby mogły one – dzięki dyplomacji i dialogowi – pełnić funkcję międzynarodowego standardu i być biegunem przyciągania. Rozszerzenie UE nie powinno podważać dorobku prawnego UE, jeśli chodzi o podstawowe wartości i prawa obywateli. – OCENA NEGATYWNA*

W obliczu zapowiadanych prób zmian w Karcie Praw Podstawowych, m.in. poprzez wpisanie do niej tzw. prawa do aborcji – co stanowiłoby precedens na skalę światową w postaci nazwania aborcji „prawem” i włączenia go do wiążącego aktu prawa międzynarodowego – środek ten powinien spotkać się ze stanowczym sprzeciwem. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że istnieje szereg wiążących aktów prawa międzynarodowego, które gwarantują pełną ochronę życia ludzkiego. Kwestia aborcji jest związana z polityką zdrowotną wobec której UE ma jedynie kompetencje wspierające (art. 6 TfUE), co za tym idzie – UE nie może wymuszać na państwach akceptacji aborcji.

W powyższym kontekście „Zapewnienie, by wartości i zasady zapisane w traktatach UE i w Karcie praw podstawowych UE stanowiły niepodlegające dyskusji, nieodwracalne i nieodzowne warunki członkostwa w UE i przystąpienia do UE” jawi się jako próba wykorzystania zobowiązań państw członkowskich do narzucenia im ideologicznych, a nawet sprzecznych z państwowymi konstytucjami rozwiązań. Tego typu działania są dalekie od postępowania jakie winno charakteryzować organizację deklarującą praworządność (art. 2 TUE) jako jedną ze swoich podstawowych wartości.

Powyższe wątpliwości potwierdza fakt, że instytucje unijne same mają problem z poszanowaniem praw podstawowych, o których mowa w Karcie Praw Podstawowych. Warto tutaj wskazać choćby na m.in. Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP))⁴², gdzie krytykuje się korzystanie z klauzuli sumienia, mimo iż KPP wprost gwarantuje prawo do sprzeciwu sumienia w zakresie uregulowanym prawodawstwem krajowym.

Prawo do sprzeciwu sumienia jest zresztą integralnym i nieodzownym elementem wolności sumienia, którą gwarantuje zarówno polska Konstytucja jak i umowy międzynarodowe, zwłaszcza Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 18) i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 9). Już sam fakt negowania (m.in. w literze I oraz punkcie 10 wspomnianej rezolucji) tego prawa przez Unię Europejską jest naganny i sprzeczny z wymienionymi aktami prawa międzynarodowego. Tym bardziej padający w literze J rezolucji, postulat prawnego zobowiązania przedstawicieli zawodów medycznych do działania wbrew sumieniu jest zupełnym wypaczeniem tego prawa.

Podważanie prawa do sprzeciwu sumienia jest niemożliwym do zaakceptowania atakiem na fundamentalne prawo człowieka do postępowania w zgodzie z własnym sumieniem. To oczywiście rodzi pytanie o to, czy wszystkie prawa podstawowe mają być poszanowane, czy jedynie wybrane.

- 2. Przybliżenie obywatelom UE wartości europejskich, zwłaszcza dzięki bardziej interaktywnemu i bezpośredniemu zaangażowaniu. W tym celu należy wzmocnić obywatelstwo europejskie, na przykład za pomocą statutu obywatelstwa europejskiego zapewniającego prawa i wolności specyficzne dla obywateli, a także statutu europejskich stowarzyszeń transgranicznych i organizacji niekomercyjnych. Wartości europejskie powinny być również promowane za pomocą pakietu aktywizującego zapewniającego obywatelom materiały dydaktyczne i informacyjne. Ponadto należy rozwijać europejską sferę publiczną, w tym media audiowizualne i internetowe, za pomocą dalszych inwestycji unijnych, należy udoskonalić istniejące unijne centra medialne oraz dalej wspierać ponad 500 lokalnych europejskich biur kontaktowych. – OCENA NEGATYWNA**

Obywatelstwo UE istnieje i ma umocowanie traktatowe (art. 9 TUE). Przybliżenie obywatelom państw członkowskich wartości na jakieś opiera się UE nie wymaga jednak „wzmocnienia obywatelstwa europejskiego” i może zostać zrealizowane przez tradycyjne środki, takie jak np. kampanie społeczne, granty, wydarzenia naukowe i inne środki, które nie naruszają suwerenności państw

⁴² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie faktycznego zakazu aborcji w Polsce (2020/2876(RSP)), lit. I, J, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0336_PL.html (dostęp: 05.06.2022).

członkowskich i nie osłabiają ich związków z własnymi obywatelami. Należy bowiem postawić pytanie, czy nie jest to krok do zastąpienia obywatelstwa państwa członkowskiego obywatelstwem unijnym. Działanie takie przy obecnym brzmieniu traktatów nie jest to możliwe, co nie wyklucza formułowania takiego postulatu w przyszłości.

- 3. Należy sprawić, aby Karta praw podstawowych Unii Europejskiej była powszechnie stosowana i egzekwowalna. Ponadto należy organizować coroczne konferencje na temat praworządności (w następstwie sprawozdania Komisji na temat praworządności) z udziałem delegacji ze wszystkich państw członkowskich, w których skład wchodziłoby losowo wybrani obywatele z różnych środowisk, urzędnicy służby cywilnej, parlamentarzyści, władze lokalne, partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie. Należy również w dalszym ciągu wspierać organizacje, w tym społeczeństwo obywatelskie, które promują praworządność w terenie. – OCENA NEGATYWNA**

Karta Praw Podstawowych jest aktem prawa międzynarodowego o charakterze regionalnym – jest to wewnętrzny dokument Unii, którym związane są państwa członkowskie UE. Promowanie postanowień Karty, czy też zachęta do przystępowania do niej kolejnych państw jest jak najbardziej możliwa – nie ma natomiast prawnej możliwości przymuszenia państw trzecich do stosowania i egzekwowania tego dokumentu.

Wobec postulatu zwiększenia aktywności UE na polu strzeżenia praworządności należy stanowczo podkreślić, że możliwości prawne jakie traktaty dają UE w celu ochrony praworządności są w ostatnich latach wykorzystywane *de facto* jako narzędzie walki politycznej. Potwierdza to także obserwowana w ostatnich latach tendencja do selektywnego podejścia do kwestii praworządności, gdzie niektóre państwa mają *de facto* szersze możliwości samodzielnego kształtowania ustroju sądownictwa, podczas gdy innym się takiej możliwości odmawia, jak również do rozszerzania pojęcia praworządności o zagadnienia natury obyczajowej i kulturowej (np. rzekome prawo do aborcji jako element praworządności).

„Rządy prawa” są jedynie wspomniane w art. 2 TUE. W żadnym prawnie wiążącym dokumencie nie pojawia się definicja praworządności, która mogłaby regulować jak kwestia ta powinna być rozumiana. Dopóki tak fundamentalna kwestia jaką jest definicja praworządności nie zostanie w UE wypracowana (w drodze konsensusu państw członkowskich) rozwijanie aktywności na polu ochrony praworządności wydaje się być merytorycznie bezcelowe, co oznacza, że w rzeczywistości postulat ten ma służyć wspomnianej wyżej walce politycznej.

Wobec ewentualnych przyszłych prób stworzenia unijnej definicji praworządności pamiętać należy, że rządy prawa nie są definiowane i nie są rozumiane tak samo w każdym z państw członkowskich UE. Choć Unia deklaruje, że jej filarem jest „zjednoczenie w różnorodności” – w praktyce nie szanuje różnorodności w kulturze politycznej kształtującej pojęcie praworządności poszczególnych państw (vide zarzuty kierowane przeciwko Polsce). Tymczasem na postrzeganie praworządności i jej ramy wpływają nie tylko wspólne wartości, ale także takie czynniki jak odmienne doświadczenia historyczne, odrębna kultura, inne zaplecza instytucjonalne w państwach członkowskich (co ma wpływ na mechanizm kontroli i równowagi wolności mediów itp.).

4. **Skuteczne stosowanie i ocena zakresu rozporządzenia w sprawie warunkowości i innych instrumentów dotyczących praworządności oraz rozważenie rozszerzenia na nowe obszary, niezależnie od ich znaczenia dla budżetu UE. Należy rozważyć wszelkie niezbędne środki prawne, w tym zmiany traktatu, w celu karania naruszeń praworządności. – OCENA NEGATYWNA**

Stosowany obecnie w Unii mechanizm praworządności zmienia równowagę międzyinstytucjonalną i kompetencje organów UE bez zmiany traktatów. Dla odbudowy nadszarpniętego zaufania państw członkowskich wobec instytucji unijnych kluczowe jest oparcie przyszłych regulacji, szczególnie tych z zakresu praworządności, na dialogu międzyrządowym. Budowanie przyszłości Europy i proces integracji musi opierać się na zaufaniu. Postulat rozbudowania mechanizmu warunkowości i innych instrumentów dotyczących praworządności stanowi objęcie kierunku zgoła przeciwnego. Co więcej, deklaracje podjęcia tak radykalnych środków jak zmiana prawa pierwotnego UE, a nawet działanie bez względu na koszty („niezależnie od ich znaczenia dla budżetu UE”), tylko w celu „karania” niepokornych państw członkowskich rodzi znaczne obawy o kierunek jaki ma w przyszłości obrać Unia. Postulowane zmiany zdają się znacząco odbiegać od modelu wspólnotowego i oznaczałyby już nawet nie federalizację, a centralizację opartą o system dyscyplinowania poszczególnych (pozornie autonomicznych, bo z pewnością nie suwerennych) członków swoistej „nowej Unii”.

5. **Wspieranie programów edukacyjnych i medialnych, które czynią wartości UE częścią procesu integracji migrantów i zachęcają do interakcji między migrantami a obywatelami UE, aby doprowadzić do udanej integracji migrantów w społeczeństwach UE i obudzić wśród obywateli UE świadomość problemów związanych z migracją. – OCENA POZYTYWNA**

Migranci i uchodźcy przybywający do państw członkowskich UE powinni integrować się i asymilować zarówno ze społeczeństwem jak i kulturą miejsca ich pobytu. Dobrą praktyką jest wyjście tej powinności naprzeciw poprzez aktywny wkład państw jak i samej UE w takie inicjatywy jak np. wspieranie programów czyniących wartości UE częścią procesu integracji.

To, o czym należy jednak pamiętać, to fakt chrześcijańskich korzeni Europy na których deklarowane przez UE wartości zostały oparte. Mimo, że dziś zasady i wartości wymienione w traktach zostały zinstrumentalizowane i sprowadzone do funkcji, a samo powołanie się do na chrześcijańskie dziedzictwo – pomimo, że odpowiada faktom – jest postrzegane jako potencjalne dyskryminujące dla mniejszości, nie ulega wątpliwości, że „wartości europejskie” są w rzeczywistości wartościami chrześcijańskimi. Określone w traktatach wartości europejskie bez płaszczyzny odniesienia do ich źródła, ulegają reinterpretacji, instrumentalizacji i bardzo łatwo zostają podporządkowane określonej ideologii politycznej – co dziś wyraźnie obserwujemy i co należy powstrzymać. Proces integracji i przekazywania migrantom i uchodźcom wartości UE powinien zatem uwzględniać ich chrześcijańskie korzenie, co nada im prawdziwe i pełnowymiarowe znaczenie.

IV.II. Propozycja nr 27:

Media, fałszywe informacje, dezinformacja, weryfikacja faktów, cyberbezpieczeństwo

[OGÓLNA OCENA NEUTRALNA]

Cel: Zwalczanie dezinformacji poprzez dalsze promowanie niezależności i pluralizmu mediów, a także umiejętności korzystania z mediów, w szczególności poprzez:

1. **Wprowadzenie przepisów mających zapobiegać zagrożeniom dla niezależności mediów za pomocą ogólnounijnych minimalnych standardów, obejmujących przegląd modelu biznesowego mediów, aby zapewnić integralność i niezależność unijnego rynku mediów. – OCENA NEUTRALNA**

Środek ten został sformułowany zbyt lakonicznie, by móc ocenić go jednoznacznie pozytywnie lub negatywnie. Biorąc jednak pod uwagę kolejne środki wymienione w ramach realizacji propozycji nr 27 można obawiać się, że również ten punkt będzie realizowany w formie ograniczającej pluralizm mediów i wolność słowa. W dobie Internetu należy mieć na względzie istnienie szeregu mediów małych i średnich, tworzonych i funkcjonujących tylko dzięki oddolnym inicjatywom obywateli. Tworząc ewentualne regulacje mające regulować modele biznesowe należy zadbać o uwzględnienie w nich szerokiego spektrum rynku medialnego.

2. **Ścisłe egzekwowanie reguł konkurencji UE w sektorze mediów, aby zapobiegać powstawaniu dużych monopolii medialnych oraz zapewnić pluralizm mediów i ich niezależność od niewłaściwych wpływów politycznych, korporacyjnych lub zagranicznych. Należy również promować wysokiej jakości dziennikarstwo o ugruntowanych wysokich standardach etycznych i samoregulacyjnych. – OCENA NEUTRALNA**

Słusznym postulatem jest ograniczenie powstawania monopolii, które dominując rynek medialny mogą (choć niekoniecznie muszą) faktycznie ograniczać pluralizm mediów i wpływać na kształt debaty publicznej. Znaczne obawy rodzi jednak ujęte w powyższym środku założenie „zapewnienia (...) niezależności od niewłaściwych wpływów politycznych”, co wprost wskazuje, że intencją autorów nie jest uniezależnienie mediów od wszelkich wpływów politycznych, lecz jedynie od wybranych. Takie działanie – w dodatku celowe! – jest zaprzeczeniem deklarowanych dalej „wysokiej jakości dziennikarstwa” oraz „wysokich standardów etycznych”. Co więcej, niedookreślony postulat ochrony przed „niewłaściwymi wpływami politycznymi”, rodzi także potencjalne obawy o istnienie mediów publicznych, które mimo wszystko spełniają istotną rolę kulturową.

Pozytywnie powinno się ocenić także postulat ochrony przed wpływami zagranicznymi, zwłaszcza w państwach w których rynek medialny został zdominowany przez kapitał zagraniczny, tym bardziej w sytuacjach, w których kapitał ten pochodzi z jednego państwa.

3. **Ustanowienie organu UE odpowiedzialnego za przeciwdziałanie ukierunkowanej dezinformacji i ingerencji i zwalczanie tych zjawisk, poprawa orientacji sytuacyjnej oraz wzmocnienie organizacji zajmujących się weryfikacją faktów, a także niezależnych mediów. Należy również dalej wspierać i aktywniej promować gorące linie i strony internetowe, takie jak Europe Direct, gdzie obywatele i media krajowe mogą zwracać się o zweryfikowane informacje na temat polityki europejskiej i strategii europejskich i otrzymywać takie informacje.** – OCENA NEGATYWNA

Postulat ustanowienia nowego organu UE mającego za zadanie m.in. przeciwdziałanie dezinformacji należy ocenić negatywnie. Rozwiązanie takie byłoby przede wszystkim zupełnie nieefektywne. Wprowadzania takich rozwiązań na szczeblu unijnym, tj. tworzenie centralnego organu na całą Unię oznacza brak sprawności oraz dalszy rozwój biurokracji. Kluczowy dla oceny tego postulatu jest jednak fakt, że zasadniczo z dezinformacją powinny walczyć odpowiednie organy bezpieczeństwa danego państwa – o ile bowiem taka „dezinformacja” nie ma znaczenia dla bezpieczeństwa publicznego to zasadniczo nie ma potrzeby ingerencji władzy publicznej.

Jednocześnie, o ile słuszne i konieczne jest przeciwdziałanie ukierunkowanej dezinformacji i propagandzie, to wyważenia wymagają środki. Zachodzi bowiem na tym polu kolizja wolności słowa, prawa do informacji oraz kwestii kto oraz w jaki sposób, jakimi narzędziami i według jakich kryteriów miałby oceniać co jest „dezinformacją”. Deklaracja wsparcia „organizacji zajmujących się weryfikacją faktów”, które – jak pokazuje praktyka – nierzadko działają *a contrario* wobec deklarowanych celów może niestety świadczyć o głębi niezrozumienia problemu przez autorów postulatu lub o próbie zasłonięcia walką z dezinformacją rzeczywistego celu jakim jest uzyskanie przez UE wpływu na media i przekazywane w nich treści.

4. **Propagowanie umiejętności korzystania z mediów i świadomości obywateli na temat dezinformacji i niezamierzonego rozpowszechniania fałszywych informacji, w tym poprzez obowiązkowe kursy w szkole. Należy również zachęcać państwa członkowskie, aby przeznaczały na ten cel odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe.** – OCENA NEGATYWNA

W XXI wieku Internet stał się narzędziem powszechnie używanym. Ponieważ jest to w tej chwili element częstokroć niezbędny zarówno w pracy, nauce jak i rozrywce, uzasadnione i wskazane jest uwzględnienie konieczności umiejętności korzystania z niego w sposób rozsądny, trzeźwy i efektywny już w szkolnych programach nauczania. Przekazanie wiedzy na temat zagrożeń związanych z korzystaniem z Internetu (uzależnienia, pornografia, kradzież danych etc.) niewątpliwie powinno obejmować także uświadomienie i uczulenie nowych użytkowników na kwestię umiejętności weryfikacji informacji znalezionych w sieci. Uwzględnienie w programach nauczania tudzież położenie większego nacisku na umiejętność samodzielnego krytycznego myślenia przez młode pokolenia wydaje się być wystarczającym przygotowaniem do spotkania z internetowym chaosem informacyjnym.

Powyżej przedstawiony model realizacji środka z pkt 4 pozwoli uniknąć konieczności tworzenia odrębnych zajęć lekcyjnych, czy też kursów poświęconych zagadnieniu dezinformacji i nieświadomego rozpowszechniania fałszywych informacji. Jednocześnie, w przeciwieństwie do modelu opartego na tworzeniu odrębnych kursów, jest wolny, a przynajmniej znacznie mniej narażony,

na przekazywanie ideologicznych, propagandowych treści, które w miejsce nauki krytycznego myślenia i weryfikacji faktów, wpisują jedynie bezwolne opieranie zaufania na wątpliwych algorytmach dostarczanych przez np. media społecznościowe czy anonimowych „weryfikatorów” treści.

5. *W oparciu o dotychczasowe inicjatywy, takie jak kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji i Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO), zobowiązanie platform internetowych do wydawania jasnych oświadczeń na temat algorytmów, z których korzystają (i pozostawianie użytkownikom decyzji, czy wyrażają zgodę na poddanie się im), oraz zagrożeń związanych z dezinformacją, na które narażeni są użytkownicy, i jednocześnie zagwarantowanie prawa do wolności słowa, zgodnej z przepisami, i prawa do prywatności.* – OCENA POZYTYWNA

Brak informacji o stosowanych wobec użytkowników algorytmach oraz niezapewnienie tak podstawowych praw jak prawo do wolności słowa i prawo do prywatności to jedne z największych zaniedbań do jakich doszło w przestrzeni internetowej. Na pozytywną ocenę zasługuje podjęcie inicjatywy uporządkowania tego zagadnienia w sposób umożliwiający użytkownikom dostęp do informacji i samodzielne, świadome podjęcie decyzji co do poddania się poszczególnym algorytmom, czy udostępnienia swoich danych. Wobec powszechnie stosowanej w mediach społecznościowych cenzury (w szczególności treści konserwatywnych lub katolickich) konieczne wydaje się już także uregulowanie tego zagadnienia w sposób, który realnie chroniłby wolność słowa użytkowników.

IV.III. Propozycja nr 28:

Media, fałszywe informacje, dezinformacja, weryfikacja faktów, cyberbezpieczeństwo (bis)

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

Cel: Wzmocnienie roli UE w przeciwdziałaniu zagrożeniom dla cyberbezpieczeństwa, w szczególności poprzez:

1. *Wzmocnienie Agencji UE ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA) w celu dalszej ochrony osób fizycznych, organizacji i instytucji przed naruszeniami cyberbezpieczeństwa i wykorzystywaniem sztucznej inteligencji do celów przestępczych. Jednocześnie należy gwarantować prywatność danych i ochronę danych osobowych.* – OCENA POZYTYWNA

Założenia powyższego środka zasługują na pełną aprobatę jako pozytywnie wpływające na bezpieczeństwo zarówno obywateli, jak i instytucji, w tym organów państwowych. Zapewnienie poszanowania prywatności danych i ich ochrony podkreślają pozytywny kierunek proponowanych działań.

2. **Wzmocnienie koordynacji krajowych organów ds. cyberbezpieczeństwa i podjęcie dodatkowych wysiłków, aby zapewnić prawidłowe wdrażanie przepisów unijnych na szczeblu krajowym. – OCENA POZYTYWNA**

Koordynacja i wspólne działanie we wspólnym interesie przez państw członkowskich UE są wpisane w definicję wspólnoty jaką z założenia tworzy Unia Europejska. Z uznaniem należy przyjąć postulat skoordynowanego, wspólnotowego działania na rzecz wzmocnienia cyberbezpieczeństwa samej Unii, jak i poszczególnych państw.

IV.IV. Propozycja nr 29:

Przeciwdziałanie dyskryminacji, równość i jakość życia

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: *Podjęcie działań mających na celu harmonizację warunków życia w całej UE i poprawę społeczno-gospodarczej jakości życia obywateli UE, w szczególności poprzez:*

1. **Opracowanie, w porozumieniu z ekspertami i partnerami społecznymi, przejrzystych wskaźników jakości życia, w tym kryteriów gospodarczych, społecznych i dotyczących praworządności, w celu ustalenia jasnego i realistycznego harmonogramu podnoszenia standardów społecznych i osiągnięcia wspólnej struktury społeczno-gospodarczej UE, m.in. poprzez wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych. Należy je włączyć do ram zarządzania gospodarczego i procesu europejskiego semestru. – OCENA NEGATYWNA**

Europejski Filar Praw Socjalnych (EFPS) przyjęty przez Parlament Europejski, Radę UE i Komisję Europejską w 2017 r. jest dokumentem zawierającym ogólne wskazówki (zasady) kierunków legislacyjnych, nie zaś wiążącym aktem prawnym o treści normatywnej. Oznacza to, że państwa chcące realizować jego postanowienia mają znaczną dowolność interpretacyjną, umożliwiającą implementację zasad EFPS do porządku krajowego w zgodzie z istniejącymi już w danym państwie rozwiązaniami, normami konstytucyjnymi czy regionalną kulturą.

Choć postulat podnoszenia standardów społecznych w państwach UE jest kierunkiem dobrym i pożądanym, to wątpliwości budzi dążenie do uniformizacji społeczeństw poprzez „osiągnięcie wspólnej struktury społeczno-gospodarczej”. Jej realizacja może odbyć się kosztem tradycji i kultury danego państwa oraz znaczną ingerencją w jego strukturę prawno-administracyjną w związku z włączeniem niezdefiniowanej i często wykorzystywanej w UE kwestii „praworządności” do „wskaźników jakości życia”.

Przykładem zagrożeń jakie niosą próby uniformizacji zróżnicowanych kulturowo, prawnie i historycznie społeczeństw Europy jest Konwencja stambulska⁴³, czyli dokument, który oparty został na błędnym i ideologicznym określeniu przyczyn przemocy domowej. Głównym założeniem leżącym u podstaw Konwencji stambulskiej jest przekonanie o strukturalnym charakterze przemocy, która wynikać ma z istniejących w społeczeństwie norm społecznych i kulturowych dotyczących kobiet i mężczyzn. Przemoc w optyce Konwencji nie jest zatem zjawiskiem znajdującym swoje źródło w patologiach życia społecznego, lecz w samej strukturze społeczeństwa. Strategia walki przemocą zawarta w Konwencji stambulskiej oparta jest na ideologicznej perspektywie *gender*. Stąd też głównych źródeł przemocy Konwencja stambulska upatruje w istnieniu tzw. stereotypów *gender*owych (art. 12 ust. 1). W związku z tym zobowiązuje państwa do „wykorzeniania tradycji i zwyczajów” dotyczących utrwalonych w kulturze ról kobiet i mężczyzn oraz wprowadzenia do programów nauczania informacji o „niestereotypowych rolach społeczno-kulturowych”. O znaczeniu walki ze stereotypami dla zwalczania przemocy wielokrotnie mówi komitet monitorujący wykonywanie Konwencji – GREVIO. Konwencja nie precyzuje jednak zakresu pojęciowego tego terminu, co pogłębia liczne wątpliwości wobec tego dokumentu.

Autorzy Konwencji stambulskiej zignorowali wszystkie główne źródła przemocy określone w badaniach Światowej Organizacji Zdrowia: uzależnienia, rozpad więzi rodzinnych oraz seksualizację wizerunku kobiet oraz dziewcząt w przestrzeni publicznej, w tym w mediach. Zamiast tego uderzyli w podstawowe instytucje polskiego porządku konstytucyjnego: rodzinę i małżeństwo, a nawet samo pojęcie płci. Dokument zobowiązuje państwa, by „wykorzeniały tradycje i zwyczaje” oparte na utrwalonych w kulturze rolach kobiet i mężczyzn. Takie podejście przynosi skutek odwrotny do zamierzonego – według badań Europejskiej Agencji Praw Podstawowych i OECD najwyższe wskaźniki przemocy wobec kobiet notują te państwa, w których od lat funkcjonuje przyjęta w Konwencji strategia (Dania – 52%, Finlandia – 47%, Szwecja – 46%, dla porównania Polska – 19%). Silne więzi rodzinne i małżeńskie są identyfikowane jako jeden z podstawowych czynników chroniących przed przemocą i innymi zjawiskami dysfunkcyjnymi.

Uwagę zwraca także założenie, że „wskaźniki jakości życia” miałyby zostać opracowane – jak wynika z brzmienia omawianego środka – przez UE w porozumieniu z ekspertami i partnerami społecznymi, lecz bez udziału rządów państw członkowskich, które przecież, jako podmioty najbardziej zainteresowane, powinny znaleźć się w centrum konsultacji i projektowania tego typu rozwiązań.

- 2. Zwiększenie i ułatwienie bezpośrednich inwestycji publicznych w edukację, zdrowie, mieszkalnictwo, infrastrukturę fizyczną oraz opiekę nad osobami starszymi i osobami z niepełnosprawnościami. Celem dodatkowych inwestycji powinno być również zagwarantowanie obywatelom odpowiedniej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Takie inwestycje należy realizować w sposób w pełni przejrzysty, umożliwiając śledzenie całego procesu. – OCENA POZYTYWNA**

Odformalizowanie istniejących przepisów oraz maksymalnie uproszczenie procedur, przy jednoczesnym zachowaniu ich bezpieczeństwa (w tym związanego z przeciwdziałaniem korupcji

43 Zob. K. Pawłowska, T. Zych (red.), *Dlaczego Polska powinna wypowiedzieć Konwencję stambulską?*, Warszawa 2021, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Konwencja_stambulska_raport.pdf, (dostęp: 20.05.2022).

czy defraudacji środków) i funkcjonalności jest działaniem zdecydowanie pozytywnym, które aktywizując wpłynie na skalę i jakość inwestycji publicznych. Jednocześnie projektowane przepisy powinny być tworzone w sposób umożliwiający obywatelom swobodny wybór w kwestii „równowagi” pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym. Regulacje prawne powinny dawać możliwość takiej równowagi, a nie ją gwarantować, co sugeruje narzucenie pewnych rozwiązań, nawet wbrew woli obywateli („uszcześliwianie na siłę”).

Przykładem takiego negatywnego działania było wprowadzenie Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (tzw. dyrektywa *work-life balance*)⁴⁴ dwumiesięcznego urlopu rodzicielskiego, który wykorzystać mogą jedynie ojcowie. Podział obowiązków rodzinnych, także w zakresie opieki nad dziećmi powinien pozostać w prywatnej sferze ustaleń pomiędzy rodzicami, którzy jako jedyni są w stanie ocenić swoją sytuację zawodową, preferencje, umiejętności opiekuńczo-wychowawcze i inne czynniki. Ingerencja państwa czy organów unijnych w tak intymne kwestie nie znajduje uzasadnienia i jawi się jako niebezpieczny precedens.

3. Sprzyjanie opodatkowaniu dużych przedsiębiorstw, przeciwdziałanie korzystaniu z rajów podatkowych i ich eliminowanie w UE, co pozwoliłoby zwiększyć inwestycje publiczne w obszarach priorytetowych, takich jak edukacja (praktyki, Erasmus) i badania naukowe. Ogólnounijną walka z uchylaniem się od opodatkowania powinna też być jednym ze sposobów pozyskiwania funduszy na inicjatywy finansowane ze środków publicznych. – OCENA POZYTYWNA

Działania ukierunkowane nie tyle na zwiększanie obciążeń podatkowych, lecz uszczelnianie istniejących już systemów podatkowych należy uznać za aktywność pozytywną. Dochody podatkowe są podstawowym źródłem finansowania inwestycji publicznych, które z kolei stanowią dobro wspólne wszystkich obywateli. Dlatego też sprawiedliwy system podatkowy powinien maksymalnie ograniczać możliwości uniknięcia przez określone podmioty uiszczania należnych podatków. Stąd przychylnie należy patrzeć m.in. na proponowany środek w postaci eliminowania tzw. rajów podatkowych w UE. Jednocześnie warto z uznaniem odnotować, że w powyższej propozycji skupiono się na przeciwdziałaniu złym praktykom, bez postulowania wprowadzania nowych podatków ogólnounijnych (które obarczone są znacznymi kontrowersjami, jako jeden z elementów przyspieszających proces federalizacji UE)⁴⁵.

44 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1158>, (dostęp: 06.06.2022).

45 Zob. B. Zalewski, T. Zych (red.), *Pomiędzy Europą narodów a superpaństwem. Doktrynalne, prawne i ekonomiczne aspekty projektu "głębszej integracji" w Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, s. 136 i n., https://collegiumintermarium.org/wp-content/uploads/raport_ci_2_pl.pdf, (dostęp: 19.05.2022).

4. **Opracowanie ogólnounijnych kryteriów dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji na rynku pracy oraz tworzenie zachęt do zatrudniania przez prywatne przedsiębiorstwa osób, które są zwykle najbardziej dyskryminowane (np. młodzieży, osób starszych, kobiet, mniejszości), m.in. w formie dotacji i w drugim etapie – tymczasowych parytetów. Partnerzy społeczni powinni być w to ściśle zaangażowani. Ponadto prawo powinno uniemożliwiać dyskryminację poza rynkiem pracy, a także należy promować równość. – OCENA NEGATYWNA**

Wpływanie na rynek pracy poprzez tworzenie „zachęt do zatrudniania” w stosunku do określonych grup społecznych może znaleźć uzasadnienie jedynie w przypadkach skrajnych, jak w postaci np. osób ze znacznymi niepełnosprawnościami – przy czym także w tych przypadkach najbardziej pożądanym środkiem są nie regulacje prawne, lecz działania edukacyjno-informacyjne, które eliminować będą ewentualne obawy pracodawców i przyszłych pracowników. Wprowadzane regulacje prawne powinny być natomiast odpowiedzią na pojawiające się trudności czy luki prawne (np. obowiązek dostosowania miejsca pracy do potrzeb pracownika, czy umożliwienie skorzystania z dodatkowej przerwy lub urlopu). Wydaje się, że obecny kształt legislacji w Polsce, choć niedoskonały, to stosunkowo dobrze odpowiada na potrzeby np. osób z niepełnosprawnościami, czy matek karmiących piersią – tworząc dla tych grup dodatkowe przepisy dostosowujące stosunek pracy do ich specyficznej sytuacji.

Obawy rodzi postulat tworzenia „zachęt” do zatrudnienia takich grup jak „mniejszości” – co może oznaczać próbę wpływania na proces rekrutacji za pomocą deklarowanej orientacji seksualnej, autoidentyfikacji płciowej, itp. W rzeczywistości podjęcie decyzji o zatrudnieniu w oparciu o kryterium płci czy orientacji seksualnej stanowi jeden z najbardziej jaskrawych przykładów dyskryminacji. Należy również podkreślić, że tego rodzaju regulacje stałyby w rażącej sprzeczności z polską Konstytucją.

Równie niepokojący jest wymieniony w omawianym środku otwarty katalog „osób, które są zwykle najbardziej dyskryminowane”, w którym obok kobiet, osób starszych i mniejszości, pojawiły się – bez wskazania jakiegokolwiek argumentu potwierdzającego występowanie dyskryminacji – takie grupy jak młodzież. Paradoksalnie w katalogu tym nie wymieniono osób z niepełnosprawnościami, co akurat w tym przypadku byłoby usprawiedliwione i w pełni zrozumiałe. Grupa pominięta, która w efekcie projektowanych zmian mogłaby stać się ofiarą dyskryminacji na rynku pracy, to mężczyźni.

5. **Zadbanie o to, by powstawały przystępne cenowo przedszkola, i ułatwianie tworzenia takich przedszkoli, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, oraz zapewnienie darmowej opieki nad dziećmi osobom potrzebującym takiej usługi. – OCENA NEGATYWNA**

W miejsce sprzecznej z preferencjami rodziców oraz badaniami naukowymi wskazującymi na negatywny wpływ opieki kolektywnej na rozwój dzieci⁴⁶, UE winna rozwinąć działania w kierunku doceniania pracy opiekuńczo-wychowawczej wykonywanej przez rodziców (najczęściej matki) w domu.

46 Zob. T. Zych, A. Świerzevska, M. Olek, J. Roszkiewicz (red.), *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Warszawa 2018, <https://ordoiuris.pl/raporty/raport-opieka-nad-dziecmi-do-3-roku-zycia-w-polsce-i-na-swiecie-aspekty-prawne-ekonomiczne>, (dostęp: 23.05.2022).

Tym czego szczególnie mocno brakuje w dyskusji i polityce praw kobiet jest docenienie nieodpłatnej pracy opiekuńczo-wychowawczej. Pomimo faktu, że spełnia ona wszystkie przesłanki pracy – poza odpłatnością – wciąż nie jest dostrzegana przez systemy prawne, ekonomiczne i społeczeństwo. Osoby, które zajmują się taką pracą są bardzo często stygmatyzowane przez społeczeństwo, a prawo (także unijne) określa je, jako osoby bierne i zachęca do podjęcia pracy zarobkowej. Przykładem są tzw. cele barcelońskie, w myśl których rozwój opieki formalnej dla najmłodszych dzieci (który w Polsce przełożył się na rozwój żłobkownictwa połączony z dyskryminacją wszelkich pozostałych form opieki nad najmłodszymi dziećmi) miał być środkiem do osiągnięcia celu w postaci jak najszybszego powrotu matek na rynek pracy po porodzie⁴⁷.

Opieka nad małymi dziećmi jest zajęciem bardzo angażującym, które jednocześnie przynosi wymierne, długofalowe efekty w postaci prawidłowego rozwoju psychofizycznego młodego człowieka. Dlatego w miejsce projektu zapewniania darmowej opieki nad dziećmi przez osoby trzecie lub instytucje warto podnieść postulat doceniania nieodpłatnej pracy opiekuńczo-wychowawczej, np. poprzez wliczanie jej wartości do PKB.

W sferze społecznej, poprzez kampanie informacyjne i inne podobne środki warto zadbać o odejście od mówienia o tym, że osoby, które zajmują się domem lub dziećmi są „bierne”. Obecnie funkcjonująca warstwa językowa powiela bowiem negatywne stereotypy („kura domowa”, „siedzi w domu”, „siedzi z dziećmi”, a nawet pojęcie „urlopu” macierzyńskiego) i może być kluczowa dla dalszych zmian w sferze prawnej.

47 Zob. A. Kubacka, *Cele barcelońskie w znacznej mierze przeczą polityce prorodzinnej*, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/anna-kubacka-cele-barcelonskie-w-znacznej-mierze-przecza-polityce-prorodzinnej>, (dostęp: 23.05.2022).

V. Transformacja cyfrowa

V.I. Propozycja nr 33:

Bezpieczne i godne zaufania społeczeństwo cyfrowe – cyberbezpieczeństwo i dezinformacja

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

Cel: Proponujemy, aby w celu zapewnienia bezpiecznego, odpornego i godnego zaufania społeczeństwa cyfrowego UE zapewniła skuteczne i szybkie wdrożenie istniejących przepisów i miała większe uprawnienia do zwiększania cyberbezpieczeństwa, radzenia sobie z nielegalnymi treściami i cyberprzestępczością, zwalczania cyberzagrożeń ze strony podmiotów niepaństwowych i państw autorytarnych i odzyskiwania równowagi oraz przeciwdziałania dezinformacji poprzez:

1. *Wzmocnienie zdolności Europolu / Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością pod względem zasobów finansowych i ludzkich, umożliwiające bardziej proaktywne podejście do zwalczania cyberprzestępczości i budowanie wspólnych europejskich zdolności do cyberobrony przed atakami wielkoskalowymi, w tym przez lepszą współpracę. (zalecenie EPO1 nr 39, KPO Litwa 2.6, Niderlandy 1 i debata grupy roboczej) – OCENA NEUTRALNA*

Wydaje, że wzmocnienie unijnych organów ds. walki z cyberprzestępczością jest pozytywnym postulatem z uwagi na coraz większe znaczenie tego obszaru oraz z uwagi na transgraniczny charakter tego rodzaju przestępczości. Nierzadko cyberprzestępstwa są dokonywane przez sprawców nie znajdujących się na terenie danego kraju w momencie popełnienia czynu zabronionego oraz obierających za cele podmioty znajdujące się w wielu różnych państwach, więc sprawna międzynarodowa kooperacja w tym obszarze jest rzeczą ważną. Pytaniem pozostaje czy rzeczywiście współpraca ta wymaga wzmocnienia finansowania unijnych organów zamiast wsparcia krajowych instytucji.

2. **Podjęcie niezbędnych środków w celu przygotowania się na wszelkie ataki i przerwy w dostawie energii na dużą skalę oraz w celu szybkiej odbudowy po nich, na przykład poprzez zapewnienie odpornej infrastruktury i alternatywnych kanałów komunikacji. (debata grupy roboczej) – OCENA POZYTYWNA**

Kwestia przygotowania na ataki i przerwy w dostawie energii jest obecnie jednym z kluczowych zagadnień z zakresu bezpieczeństwa. W rocznym przeglądzie polityki bezpieczeństwa austriackich sił zbrojnych na 2020 r. ryzyko masowego blackoutu (zdefiniowanego jako ponadregionalną, przedłużającą się przerwę w dostawie prądu) określono jako bardzo prawdopodobne w perspektywie 5 letniej. Wśród możliwych przyczyn załamania się systemu wymieniono ekstremalne warunki pogodowe, błąd ludzki, cyberataki, trzęsienia ziemi oraz przeciążenie systemu. W raporcie na 2022 r. europejski system zaopatrzenia w energię określono jako stający się bardziej kruchym na przestrzeni lat i przez to bardziej podatnym na poważne zakłócenia. Jako główne czynniki tego stanu przedstawiono handel energią, pośpieszną konwersję systemu w ramach transformacji energetycznej i rosnącą złożoność. Ponadregionalna awaria zasilania prowadziłaby bezpośrednio do awarii logistyki i łańcuchów dostaw, a tym samym do awarii najważniejszych usług dostawczych. Postulat zapewnienia odpowiedniej infrastruktury oraz przygotowań na wystąpienie wspomnianego zagrożenia należy więc uznać jako pozytywny i wysokiego priorytetu.

3. **Zapewnienie podobnych sankcji oraz szybkie i skuteczne egzekwowanie przepisów w państwach członkowskich w przypadku cyberprzestępczości poprzez lepszą koordynację lokalnych, regionalnych i krajowych centrów cyberbezpieczeństwa i władz. (zalecenie EPO1 nr 39) – OCENA POZYTYWNA**

Na pozytywne wyróżnienie zasługuje propozycja, w ramach której postuluje się lepszą koordynację, a nie przenoszenie kompetencji na rzecz unijnego organu centralnego. Współpraca międzynarodowa na szczeblu regionalnym wydaje się być nie tylko sprawniejsza i umożliwiająca lepsze działanie w ramach znajomości lokalnych przepisów, ale także uwzględniająca lokalną specyfikę oraz autonomię państw członkowskich.

4. **Zwiększanie umiejętności cyfrowych i rozwój krytycznego myślenia jako sposób zwalczania dezinformacji, zagrożeń internetowych i mowy nienawiści, a także zwodniczych interfejsów i cen preferencyjnych. (debata grupy roboczej) – OCENA POZYTYWNA**

Niewątpliwie podniesienie świadomości zagrożeń internetowych i nieuczciwych praktyk stosowanych w przestrzeni cyfrowej jest postulatem pozytywnym. Także „rozwój krytycznego myślenia jako sposób zwalczania dezinformacji”, rozumiany jako uwrażliwienie społeczeństwa na rozmaite zagrożenia w sferze selekcji i oceny informacji, skutkujące uodpornieniem się na medialne manipulacje i dezinformacje, umożliwiające odróżnianie treści prawdziwych od nieprawdziwych, czy przede wszystkim krytyczne spojrzenie, na treści medialne i internetowe, jest kluczowe w dobie powszechnej dostępności do Internetu, który jest dziś *de facto* kluczowym medium dla większości społeczeństwa. Uczulić jednak należy na sposób w jaki nauka „krytycznego myślenia” będzie

przebiegać. Zwiększanie umiejętności cyfrowych i umiejętność krytycznego myślenia powinny być oparte na obiektywnych, wolnych od ideologii i politycznego przekazu założeniach. Podkreślenie tego, wydawałoby się oczywistego warunku, wynika z pojawiających się w ostatnich latach prób używania treści rzekomo „demaskujących dezinformację”, które w rzeczywistości ową dezinformację rozprzestrzeniały. Niejednokrotnie „dezinformacją” bywają określone prawdziwe informacje, których główną „wadą” jest niewpisywanie się w mainstreamową linię przekazu. Kluczowe jest więc, aby słusznie postulowane rozwijanie krytycznego myślenia oparte było na rzeczywistym treningu umysłu, rozwijającym zdolność roztropnej oceny.

5. *Przeciwdziałanie dezinformacji za pomocą prawodawstwa i wytycznych dla platform internetowych i przedsiębiorstw zajmujących się mediami społecznościowymi w celu zmniejszenia podatności na dezinformację i wdrożenia środków przejrzystości, w tym np. algorytmów opartych na sztucznej inteligencji, które mogą podkreślać wiarygodność informacji w mediach społecznościowych i nowych mediach, zapewniając użytkownikowi źródła informacji zweryfikowanych pod kątem faktów. Przy stosowaniu algorytmów ostateczną kontrolę nad procesami decyzyjnymi powinni sprawować ludzie. (zalecenie EPO1 nr 46 i debata grupy roboczej) – OCENA NEGATYWNA*

Postulat ten stanowi poważne zagrożenie dla wolności debaty w przestrzeni cyfrowej. Skalę zagrożenia obrazują powszechnie znane praktyki portali społecznościowych takich jak np. Facebook, który cenzurą i zamachami na wolność publicznej dyskusji. Przykładem takiego działania mogą być „standardy społeczności” Facebooka, gdzie portal ten definiuje mowę nienawiści: „Jako treści propagujące nienawiść rozumiemy wypowiedzi bezpośrednio atakujące inne osoby na podstawie tzw. cech chronionych [...]”. Przy czym, zgodnie z tymi standardami, pod pojęciem ataku mieszczą się m.in. „wyrażenia mówiące o byciu mniej niż odpowiednim” oraz „wyrażenia mówiące o odstępstwie od normy”.

Jednocześnie wskazać należy na sprzeczność ze środkiem wymienionym wyżej (środek nr 4 do propozycji nr 33), w myśl którego społeczeństwo powinno rozwinąć umiejętności związane z krytycznym myśleniem. Postulat „ocenienia wiarygodności” danych treści przez algorytm, czy też specjalnie wyszkolonych do tego ludzi (cenzorów) jest zaprzeczeniem rzekomej próby zwiększenia umiejętności cyfrowych i zdolności przesiewania treści przez społeczeństwo. W kontekście środka nr 5 rodzi się uzasadniona obawa, że rzeczywistym celem środka nr 4 nie jest zatroszczenie się o rozwój krytycznego myślenia, lecz znalezienie drogi umożliwiającej indoktrynację pod pozorem demaskowania dezinformacji.

6. *Wspieranie platform cyfrowych, które zapewniają pluralizm mediów oraz zasoby i podejmują inicjatywy w celu oceny wiarygodności i bezstronności informacji z tradycyjnych mediów (np. telewizji, prasy drukowanej, radia) i innych mediów przy pełnym poszanowaniu zasady wolności mediów, a także dostarczają obywatelom informacji na temat jakości wiadomości. (zalecenie EPO1 nr 46) – OCENA NEGATYWNA*

Środek ten rodzi uzasadnione podejrzenie o próbę wzmocnienia mainstreamowej linii przekazu poprzez wsparcie platform cyfrowych przychylnych określonej narracji. „Wspieranie pluralizmu

mediów” poprzez wspieranie platform, które „dostarczają obywatelom informacji na temat jakości wiadomości” jawi się jako próba stłumienia wysiłków przebicia się ze swoim przekazem mediów głoszących treści odmienne od tych uznanych przez Unię za dopuszczalne. Jak już wskazano wyżej, niejednokrotnie “dezinformacją” bywają określone prawdziwe informacje, których główną “wadą” jest niewpisywanie się w mainstreamową linię przekazu. Rózsądniejszym rozwiązaniem mogłoby być wzmocnienie sądowej kontroli nad środkami cenzury stosowanymi przez podmioty cyfrowe, np. poprzez unijne regulacje, które umocniłyby pozycję sądów krajowych wobec globalnych platform cyfrowych. Środek nr 6 rodzi znaczne obawy o ograniczenie wolności słowa, ale także zmusza do zadania pytania o to, kto, wedle jakich kryteriów i na jakiej podstawie miałby wybierać platformy cyfrowe godne wsparcia i zapewniające pluralizm mediów.

VI. Demokracja europejska

VI.I. Propozycja nr 36:

Informacje dla obywateli, udział w życiu publicznym i młodzież

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

Cel: Zwiększyć udział obywateli w procesach demokratycznych i zaangażować młodzież w demokrację na szczeblu Unii Europejskiej, aby rozwijać pełne doświadczenie obywatelskie Europejczyków oraz zapewnić, by ich głos był słyszalny również w okresie między wyborami, a ich uczestnictwo było skuteczne. Dlatego należy poszukać najwłaściwszej formy uczestnictwa dla każdego tematu, na przykład przez:

- 1. Poprawę skuteczności dotychczasowych i rozwój nowych mechanizmów uczestnictwa obywateli, zgodnie z dorobkiem prawnym UE, dzięki lepszemu informowaniu o nich. Najlepiej byłoby podsumować wszystkie informacje o miejscach umożliwiających uczestnictwo na zintegrowanej oficjalnej stronie internetowej z różnymi funkcjami. Należy opracować mechanizm monitorowania inicjatyw politycznych i legislacyjnych opracowanych w procesie demokracji uczestniczącej. Mechanizmy uczestnictwa powinny sprzyjać włączeniu społecznemu łącznie i docierać do różnych grup odbiorców. Należy zwrócić uwagę na zamieszczane treści, podejmowane tematy i umiejętności moderatorów. Materiały powinny obejmować analizę wpływu polityki m.in. na kobiety i osoby podatne na zagrożenia. – OCENA NEUTRALNA*

Działania takie jak stworzenie przejrzystych i na bieżąco aktualizowanych stron internetowych, z wolnym dostępem do unijnych projektów i inicjatyw oraz możliwością wyrażenia opinii na ich temat należy odczytywać pozytywnie. Powstaje pytanie na ile postulat ten ma na celu dotarcie do opinii publicznej i uzyskanie jej rzeczywistego głosu, na ile zaś jest tylko próbą stworzenia iluzji wpływu na procesy zachodzące w Unii Europejskiej.

Trudne do wytłumaczenia wydaje się być także założenie, że wszelkie materiały (niezależnie od dziedziny) powinny zawierać analizy wpływu danej polityki na kobiety, które nie są przecież grupą wyróżniającą się w specyficzny sposób poprzez np. ograniczenia psychiczne w stosunku do „reszty” społeczeństwa. Umieszczanie przez UE kobiet jako grupy wymagającej specjalnych uregulowań, przywilejów i ułatwień w rzeczywistości deprecjonuje ich pozycję i działa kontrskutecznie wobec deklarowanej przez UE polityki równości płci.

2. **Zwiększenie częstotliwości interakcji online i offline między instytucjami UE a obywatelami za pomocą różnych środków interakcji, aby obywatele mogli uczestniczyć w procesie kształtowania polityki UE, wyrażać opinie i otrzymywać informacje zwrotne, oraz opracowanie dla urzędników UE karty zasad uczestnictwa obywateli. – OCENA NEGATYWNA**

Postulat ukierunkowany na zwiększanie udziału demokracji bezpośredniej w procesie kształtowania polityki UE można odczytać pozytywnie ze względu na chęć wprowadzenia jasnych zasad takiego uczestnictwa obywateli (opracowanie karty zasad uczestnictwa obywateli). Pozytywnie należy się też odnieść do deklaracji zobligowania organów unijnych do tworzenia informacji zwrotnych dla obywateli.

Z drugiej strony, należy mieć na uwadze, że w konsultacjach i interakcjach będzie brać udział marginalna część społeczeństwa, której opinie nie mogą być poczytywane za reprezentatywny przykład opinii publicznej. Mimo tego, jak się wydaje, celem zwiększenia tego typu interakcji między instytucjami UE a obywatelami, jest właśnie utworzenie pola do legitymacji części działań UE poprzez stworzenie iluzji poparcia społecznego (jak ma to miejsce w przypadku zaleceń Konferencji o Przyszłości Europy).

3. **Stworzenie przyjaznej dla użytkowników platformy cyfrowej, na której obywatele, a zwłaszcza ludzie młodzi mogą dzielić się pomysłami, zadawać pytania przedstawicielom instytucji UE i wyrażać opinie na temat ważnych kwestii UE i wniosków ustawodawczych. Platforma powinna również umożliwiać przeprowadzenie sondaży online. – OCENA NEGATYWNA**

Proponowany środek jawi się jako kolejna próba stworzenia przestrzeni umożliwiającej instytucjom unijnym legitymizowanie swoich działań rzekomym poparciem społecznym.

Nawet sondaże przeprowadzane w sposób „tradycyjny” (ankieterzy, telefonicznie) obarczone są znacznym błędem, tym bardziej zaś podatne na manipulacje oraz brak reprezentatywności przekroju społecznego wśród respondentów są sondaże internetowe (online). Próba oparcia decyzji podejmowanych przez UE o wolę społeczeństwa wyrażoną w tego typu sondażu byłaby skrajnie nieodpowiedzialna i stanowiłaby instrumentalne wykorzystanie działań rzekomo ukierunkowanych na interakcję pomiędzy UE a obywatelami, do realizacji odgórnie ustalonych celów politycznych.

4. Usprawnienie i udoskonalenie obowiązujących mechanizmów na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym, tak aby stały się one bezpieczniejsze, łatwiej dostępne, widoczne i inkluzywne. – OCENA POZYTYWNA

Poprawa funkcjonalności, przejrzystości i dostępności m.in. platformy umożliwiającej udział w prowadzonych przez KE konsultacjach publicznych, ale także innych mechanizmów włączających obywateli w procesy zachodzące w UE i umożliwiające ich aktywny udział w nich, to środek, który warto zrealizować. Nie zawarto w nim żadnych ograniczeń co do grup obywateli, którzy mieliby uzyskać preferencyjny dostęp do tych narzędzi, co pozwala sądzić, że poprawa jakości systemu konsultacji publicznych będzie zmierzać ku prawdziwej demokratyzacji i umożliwiać wypowiedź ogółowi społeczeństwa, niezależnie od poglądów i sympatii politycznych.

5. Włączenie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz władz regionalnych i lokalnych, a także istniejących struktur, takich jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) i Komitet Regionów (KR), w proces uczestnictwa obywateli. – OCENA POZYTYWNA

Prawidłowo przeprowadzony proces włączenia społeczeństwa obywatelskiego do wymienionych struktur może przynieść wymierne skutki w postaci uzyskania realnego, a nie tylko iluzyjnego, wpływu na kształtowanie polityki UE.

Kluczowe pozostaje prawidłowe określenie zasad włączania przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w te struktury, tak, aby osoby te lub organizacje rzeczywiście odzwierciedlały pluralizm poglądów i charakteryzowały się zapleczem merytorycznym.

6. Stworzenie systemu lokalnych rad unijnych, by zmniejszyć dystans między instytucjami UE a obywatelami europejskimi. – OCENA NEGATYWNA

W obecnej strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej rolę swoistego pomostu pomiędzy obywatelami państw członkowskich UE a instytucjami UE pełni Parlament Europejski złożony z eurodeputowanych wybieranych przez obywateli państw członkowskich na pięcioletnią kadencję w wyborach bezpośrednich, tajnych i powszechnych. Tworzenie kolejnych ciał i organów, nawet w najlepszej intencji zwiększania demokratyzacji zapadających na szczeblu unijnym decyzji, będzie wiązało się z koniecznością utworzenia nowych struktur, biurokratyzacją oraz obciążeniem budżetowym. Wydaje się to zbędne, zwłaszcza w obliczu spodziewanej niskiej efektywności wynikającej z „stopniowania” dystansu pomiędzy instytucjami UE a obywatelami, który pozornie skrócony, w rzeczywistości zostanie obciążony dodatkowymi utrudnieniami w postaci konieczności zwracania się tudzież działania za pośrednictwem lokalnych rad unijnych.

Chcąc realnie „zmniejszyć dystans pomiędzy UE a obywatelami” Unia powinna utworzyć delegatury przedstawicielstw Komisji Europejskiej w każdym regionie – analogicznie do istniejących już w państwach członkowskich „unijnych ambasadorów”. Delegat taki mógłby pośredniczyć w składaniu różnych wniosków, reprezentować UE w sporach przed sądami w danym regionie, pełnić rolę

przedstawiciela UE w lokalnym środowisku, etc. Minusem tego rozwiązania pozostawałby jednak nadal ogromny koszt i dalszy rozwój biurokracji unijnej.

W miejsce proponowanego środka warto zatem rozważyć zmiany w kompetencjach poszczególnych organów i instytucji unijnych. Komisja Europejska, jako ciało administracyjne, powinna składać się z urzędników, którzy będą jedynie realizowali kierunki nadane im przez Radę Europejską w związku z czym warto rozważyć odebranie jej inicjatywy ustawodawczej. Przyznanie takiej inicjatywy organowi wykonawczemu nie tylko nie sprzyja przejrzystości struktury administracyjnej UE, co po prostu narusza podział kompetencji. Kompetencje tę warto natomiast oddać w ręce PE, którego zadaniem jest właśnie reprezentacja woli obywateli.

- 7. Okresowa organizacja zgromadzeń obywatelskich na podstawie prawnie wiążących przepisów UE. Losowy wybór uczestników, z uwzględnieniem kryteriów reprezentatywności, z zachętami do uczestnictwa. W razie potrzeby członkowie zgromadzenia otrzymają wsparcie ekspertów, by mieli wystarczające informacje do przeprowadzenia debaty. Jeżeli instytucje nie uwzględnią wyników, powinny to należycie uzasadnić. Uczestnictwo obywateli i społeczeństwa obywatelskiego oraz ich wczesne włączanie w proces decyzyjny to ważna podstawa decyzji politycznych podejmowanych przez wybranych przedstawicieli. UE powstała na fundamencie demokracji przedstawicielskiej: W wyborach europejskich obywatele udzielają swoim przedstawicielom jednoznacznego mandatu i pośrednio wypowiadają się na temat polityki UE. – OCENA NEGATYWNA**

Wątpliwości budzi deklaracja organizacji zgromadzeń obywatelskich poprzez „losowy” wybór uczestników, który jednak ma być obarczony nieokreślonymi „kryteriami reprezentatywności”. Stworzenie obiektywnych kryteriów, które nie będą w sposób preferencyjny traktować wybranej grupy społecznej czy politycznej będzie kluczowe dla realizacji rzeczywistego włączenia obywateli w proces decyzyjny UE. Obawy o brak obiektywnych kryteriów potęguje zapewnienie o „otrzymaniu wsparcia ekspertów”, którzy zapewnią uczestnikom „wystarczające informacje do przeprowadzenia debaty”. Z tak sformułowanego założenia wyłania się obraz próby utworzenia przez UE iluzorycznych procesów rzekomo demokratyzujących, a w rzeczywistości fałszywie legitymizujących decyzje podejmowane na szczeblu unijnym poprzez wpływanie na – dobranych według stworzonego wcześniej klucza – obywateli i wpłynięcie na ich opinie poprzez wybranych przez unijnych urzędników „ekspertów”. Mechanizm taki zastosowano już podczas Konferencji o Przyszłości Europy, gdzie kierunek debat i wniosków był w rzeczywistości odgórnie przewidziany z uwagi na dobór ekspertów i reprezentowane przez nich poglądy.

W rzeczywistości najbardziej miarodajnym kryterium oceny kolejnych propozycji unijnych, zwłaszcza w zakresie dalszej federalizacji, będzie odwołanie się do demokracji bezpośredniej. Wymóg, by dalej idące zmiany były zatwierdzane przez referenda przeprowadzane w państwach członkowskich, bez możliwości ponownego referendum w tej samej sprawie przez okres np. 10 lat., umożliwiłby realną partycypację obywateli w procesach decyzyjnych UE.

Prawdą jest, że „uczestnictwo obywateli i społeczeństwa obywatelskiego oraz ich wczesne włączanie w proces decyzyjny to ważna podstawa decyzji politycznych podejmowanych przez wybranych przedstawicieli”. Dlatego też kluczowe jest ograniczenie aktywizmu sędziowskiego w TSUE, który dziś pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą i stanowi przykład wypaczenia demokratycznego i współ-

notowego procesu decyzyjnego. Przykładem takiego działania było uznanie przez TSUE wyższości prawa unijnego nad Konstytucją RP, pomimo brzmienia art. 5 TUE, który jasno stwierdza, że „granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania” oraz że „zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów.” Aktywizm sędziowski to sytuacja, w której sędzia podejmuje decyzję niezdeteterminowaną przez przepisy prawne, a więc dokonuje wyboru, który jest jego własnym wyborem, a nie wyborem prawodawcy. W ten sposób orzekając sędzia zastępuje prawodawcę. Może to mieć to aspekt pozytywny w postaci uzupełniania luk w prawie (gdy prawo milczy, a konieczne jest podjęcie decyzji), ale i negatywny w postaci otwartego podejmowania decyzji *contra legem* – gdy sędzia przeciwstawia się prawu⁴⁸.

- 8. Zwiększyć wsparcie strukturalne, finansowe i inne dla społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza młodzieżowego, oraz wspierać samorządy w tworzeniu lokalnych rad młodzieży. Można to osiągnąć dzięki specjalnemu filarowi europejskiego planu działania na rzecz demokracji, poświęconemu udziałowi społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, oraz dzięki specjalnej strategii dla społeczeństwa obywatelskiego. – OCENA POZYTYWNA**

Rozwój organizacji pozarządowych jest jednym z elementów świadczących o demokratyzacji społeczeństwa, które poprzez działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego otrzymuje narzędzie specyficzne narzędzie wpływu na rzeczywistość prawną, społeczną i polityczną. Dlatego też rolą zarówno państwa jak i organizacji takich jak UE jest wspieranie tego typu organizacji. Kluczowe pozostaje ustalenie obiektywnych warunków i kryteriów otrzymywania wsparcia, które będą wolne od ideologii, prób wpływu na działalność organizacji oraz dyskryminacji, szczególnie dyskryminacji związanej z prezentowanym światopoglądem.

- 9. Wprowadzić kontrolę prawodawstwa pod kątem młodzieży, obejmującą zarówno ocenę skutków, jak i mechanizm konsultacji z przedstawicielami młodzieży, jeżeli uzna się, że prawodawstwo ma wpływ na młodych ludzi. – OCENA POZYTYWNA**

Dobłą praktyką jest analizowanie skutków oraz konsultowanie projektowanych zmian z grupą, której dane zmiany prawne będą dotyczyć. Podobnie jak projekty dotyczące osób niepełnosprawnych konsultować należy przede wszystkim z przedstawicielami tego środowiska, a projekty dotyczące kobiet z kobietami, tak w proces legislacyjny obejmujący regulacje mające wpływ na sytuację prawną osób młodych, powinni być włączani przedstawiciele młodzieży. Nowe regulacje w szczególności powinny dotyczyć najbardziej realnych i wpływających na codzienne życie młodzieży problemów, jak np. skala bezrobocia wśród młodych ludzi jaka ma miejsce zwłaszcza w państwach Europy południowej.

- 10. Zacieśnić współpracę między prawodawcami UE a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aby wykorzystać powiązania między decydentami a obywatelami, które tworzą organizacje społeczeństwa obywatelskiego. – OCENA NEUTRALNA**

48 L. Morawski, *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4 (93), 2009, s. 65.

Wzmocnienie współpracy z organizacjami pozarządowymi, które z założenia są formą reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego, wydaje się być postulatem, który prawidłowo realizowany mógłby obfitować w wiele pozytywnych aktywności.

Powstaje jednak pytanie w jakim stopniu proponowane „zacieśnienie współpracy” rzeczywiście miałyby na celu polepszenie relacji UE-decydenci-obywatele, a w jakim jedynie legitymizację przeprowadzonymi „konsultacjami” podejmowanych przez UE decyzji i działań. Konieczne jest wprowadzenie stosownych mechanizmów kontroli, także w odniesieniu do przyznawanych przez UE grantów i innych form wsparcia.

11. Zebrać elementy dotyczące uczestnictwa obywateli w unijnej karcie zaangażowania obywateli w sprawy UE. – OCENA POZYTYWNA

Stworzenie jednego, przejrzystego dokumentu, który kompleksowo reguluje i wskazuje na formy i możliwości zaangażowania obywateli w sprawy UE zasługuje na aprobatę. Maksymalne uproszczenie, odformalizowanie i zebranie informacji w jednym miejscu pozytywnie wpływa na zaangażowanie.

VI.II. Propozycja nr 38: Demokracja i wybory

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: Budować demokrację europejską dzięki umocnieniu jej podstaw, zwiększeniu frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, wspieraniu ponadnarodowej debaty na tematy europejskie oraz budowaniu silnych więzi między obywatelami a ich przedstawicielami, w szczególności przez:

1. **Ochronę wartości UE określonych w traktatach, w tym praworządności i silnego modelu socjalnego, które stanowią podstawę demokracji europejskiej. W stosunkach z państwami trzecimi Unia Europejska powinna najpierw umocnić wspólne wartości demokratyczne we własnych granicach. Dopiero po osiągnięciu tego celu Unia Europejska może – przez dyplomację i dialog – być ambasadorem naszego modelu demokratycznego w krajach, które są gotowe i chętne do jego wdrożenia. – OCENA POZYTYWNA**

Unia Europejska, choć u jej podstaw leżała wspólnota gospodarcza, od lat jest związkiem gospodarczo-politycznym, integrującym państwa członkowskie także w sferze społecznej. Jako organizacja międzynarodowa Unia Europejska jest zatem bytem, który działając we wszystkich powyższych obszarach ma za zadanie tworzenie wspólnego dla wszystkich państw członkowskich stanowiska i jego realizacji, na podstawie i zgodnie z obowiązującym prawem wewnętrznym UE⁴⁹. W myśl art. 3 ust 5 TUE celem Unii jest między innymi nadanie Unii wizerunku ciała politycznego

49 Art. 3 ust. 6 TUE.

mówiącego – poprzez prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej – jednolitym głosem na arenie międzynarodowej: „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”⁵⁰.

Cel ten wskazuje, że działania Unii, która *de facto* i często także *de iure* reprezentuje swoje państwa członkowskie, powinny być ukierunkowane na realizację wspólnych państwom członkowskim interesów – zarówno gospodarczych jak i politycznych. Brzmienie art. 3 TUE jasno wyraża także, że Unia jest świadoma siły i sprawczości jaką na arenie międzynarodowej może uzyskać podmiot, który posiada jednolite wewnętrznie stanowisko polityczne i realizuje swoją politykę opartą na poszanowaniu interesów państw członkowskich. Podstawą prawidłowego działania wspólnoty takiej jak UE jest bowiem poszanowanie odrębności i różnorodności członków organizacji („[Unia] Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”⁵¹) przy jednoczesnym, demokratycznym wypracowaniu wspólnych stanowisk, które na forum zewnętrznym mają formę jednolitą i stanowczą.

To, co pozwala działać wspólnie pomimo różnorodności są wspólne wartości, będące filarem wspólnoty europejskiej. W myśl art. 2 TUE „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Z treści artykułu 2 TUE wynika, że wymienione wartości winny łączyć państwa członkowskie (*vide* art. 2 zd. 2 TUE), jednak nie determinuje to zamknięcia katalogu wartości UE jedynie na te państwa. Należy zauważyć, że zgodnie z wykładnią językową Unia „opierając się na wartościach” powinna robić to w każdym aspekcie swej działalności. Wobec tego wątpliwe jest, aby Unia mogła swobodnie współpracować z państwem, które swoimi czynami, wartościami stanowiącym filar UE przeczy. Z drugiej strony, konieczna jest stała praca państw członkowskich i samej Unii ukierunkowana na rzeczywiste przestrzeganie deklarowanych wartości, co np. powinno wykluczać instrumentalne traktowanie kwestii praworządności w celu wywierania nacisków politycznych na państwa członkowskie.

Jednocześnie przypomnieć należy, że jedną z kluczowych wartości deklarowanych przez UE jest demokracja, zaś art. 3 ust. 5 TUE zobowiązuje UE do przyczyniania się do „wzajemnego szacunku między narodami”. Dlatego też praktyka uzależniania pomocy rozwojowej od wprowadzania do systemu prawnego lub polityki państwa trzeciego rozwiązań ideologicznych, często sprzecznych ze światopoglądem dominującym w danym państwie i wolą jego suwerena (narodu) oraz próba dyktowania przez UE stanowisk politycznych jakie w zamian za otrzymaną pomoc finansową mają zajmować beneficjenci w ramach głosowań w organizacjach pozarządowych, stoją w oczywistej sprzeczności z tymi postanowieniami. Przykładem tego typu działań Unii jest umowa zastępująca tzw. umowę z Kotonu w kwestii partnerstwa pomiędzy UE a państwami

⁵⁰ Art. 3 ust. 5 TUE.

⁵¹ Art. 3 ust. 3 TUE.

Afryki, Karaibów i Pacyfiku⁵². Omawiany postulat można zatem odczytać pozytywnie jedynie przy założeniu, że wspomniane w nim „dyplomacja i dialog” ostatecznie wykluczą stosowaną dotychczas przez UE praktykę szantażu państw partnerskich.

2. Wprowadzić ogólnounijne referendum, inicjowane przez Parlament Europejski w wyjątkowych przypadkach i w sprawach szczególnie istotnych dla ogółu obywateli europejskich. – OCENA NEUTRALNA

W sprawach wyjątkowych i szczególnie istotnych dla ogółu obywateli europejskich rzeczywiście dobrym pomysłem byłoby przeprowadzenie referendum, jednakże powinno ono odbywać się na szczeblu krajowym w postaci równoległe przeprowadzanych głosowań w każdym z państw członkowskich. Rozwiązanie takie pozwoli na wykorzystanie tego narzędzia demokracji bezpośredniej w sposób realizujący zamierzony cel, przy jednoczesnym zachowaniu kompetencji państw członkowskich, braku konieczności tworzenia nowych regulacji związanych ze strukturą przeprowadzania nowego typu głosowań i, co najważniejsze, pozwoli zachować dłuższą ścieżkę konsultacyjną poprzedzającą decyzję o przeprowadzeniu referendum.

Możliwe jest przyznanie Parlamentowi Europejskiemu inicjatywy w tej dziedzinie, jednakże przed ostateczną decyzją o przeprowadzeniu referendum możliwość wypowiedzenia się, a także zablockowania tej inicjatywy np. większością kwalifikowaną, powinny mieć rządy państw członkowskich.

3. Zmienić prawo wyborcze w UE, aby ujednolicić ordynacje wyborcze (wiek uprawniający do głosowania, termin wyborów, wymogi dotyczące okręgów wyborczych, kandydatur, partii politycznych i ich finansowania) w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a także wprowadzić głosowanie na listy ogólnounijne lub „ponadnarodowe”, z kandydaturami z wielu państw członkowskich, po uwzględnieniu poglądów obywateli państw członkowskich UE w tej sprawie.

- Część posłów do Parlamentu Europejskiego powinna być wybierana z listy obejmującej całą Unię Europejską, a pozostali w państwach członkowskich.
- Celem reformy powinno być również ułatwienie głosowania elektronicznego i zagwarantowanie osobom z niepełnosprawnościami rzeczywistego prawa do głosowania. – OCENA NEGATYWNA

W ramach prób realizacji tego celu jakim jest „budowanie demokracji europejskiej dzięki umacnianiu jej podstaw (...), wspieraniu ponadnarodowej debaty na tematy europejskie”, postuluje się, aby część posłów do Parlamentu Europejskiego była wybierana z listy obejmującej całą Unię Europejską – próżno jednak szukać uzasadnienia w jaki sposób miałyby to wpłynąć na „umacnianie podstaw demokracji”. W przypadku tego postulatu trudno oprzeć się wrażeniu, że to raczej sam cel „budowania demokracji” został stworzony na potrzeby zgłoszenia i realizacji postulatu wprowadzenia transgranicznych list wyborczych.

52 Umowa o partnerstwie 2000/483/WE między państwami AKP a UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101>, (dostęp: 06.06.2022).

Wprowadzenie tego typu listy wyborczej wiązałoby się w wielu przypadkach z koniecznością ingerencji w prawo wyborcze Państw Członkowskich. O ile jednak na poziomie ustawowym jest to technicznie możliwe, o tyle postulat ujednolicenia ordynacji wyborczych także w zakresie **wieku uprawniającego do głosowania jest już wejściem w materię konstytucyjną**. Zgodnie z art. 62 Konstytucji RP obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Warto zauważyć, że postulat ujednolicenia ordynacji wyborczych został sformułowany w sposób pozwalający na różnorakie interpretacje. Rozumiany wąsko może ograniczać się do kwestii związanych z wyborami do Parlamentu Europejskiego, jednakże interpretowany szeroko może oznaczać całkowitą próbę ujednolicenia systemów wyborczych Państw Członkowskich UE, co jest nie tylko niezrozumiałe w kontekście celów dla jakich powołana została UE, co przede wszystkim jest skrajnie jaskrawym przejawem dążeń federalistycznych UE. Postulat ujednolicenia wieku uprawniającego do głosowania, co jak już wspomniano, wiąże się z ingerencją w materię konstytucyjną Państw Członkowskich, zdaje się być sygnałem, że autorzy propozycji dążą do szerokiego rozumienia kwestii jednolitości ordynacji wyborczych. W powyższym kontekście należy zatem zadać pytanie, czy postulat sformułowany tuż obok, tj. transgraniczne listy wyborcze do Parlamentu Europejskiego nie jest „kolejnym krokiem” w procesie federalizacji, który w przyszłości może oznaczać nawet próbę likwidacji parlamentów narodowych na rzecz jednego, wspólnego, wybranego przez wszystkich, lecz w ramach „transgranicznych list wyborczych” Parlamentu Europejskiego.

W przypadku „ustalenia” przez Unię innego wieku uprawniającego do głosowania pojawiłby się konflikt na tle hierarchii źródeł prawa. W przypadku Polski i licznych Państw Członkowskich spór ten został już rozstrzygnięty przez trybunały konstytucyjne, które jednoznacznie wskazywały, że konstytucje danych państw stoją ponad unijnymi traktami. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 8 jednoznacznie stwierdza, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. W art. 87, który przedstawia hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego, znajdujemy tego potwierdzenie: „Źróżłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”. Choć art. 91 Konstytucji przyznaje w niektórych wypadkach ratyfikowanej umowie międzynarodowej pierwszeństwo przed ustawą, to w żadnym wypadku nie przyznaje pierwszeństwa przed Konstytucją. Oznacza to, że Polska jest związana postanowieniami umownymi łączącymi ją z Unią Europejską, jednakże dzieje się to w granicach zgodności owej umowy z Konstytucją. W przypadku proponowanej zmiany wieku uprawniającego do udziału w wyborach być może konieczna byłaby zmiana polskiej Konstytucji, do której – bez woli suwerena – nie może dojść a UE nie ma narzędzi by Polskę do takiej zmiany zmusić.

Linia taka została potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2021 r., sygn. akt. K 3/21⁵³. Podobne orzecznictwo znajdujemy w szeregu innych Państw Członkowskich (m.in. Niemcy, Włochy, Dania, Czechy)⁵⁴.

53 Wyrok TK, K 3/21, <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>, (dostęp: 29.04.2022).

54 Analiza orzecznictwa, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/analiza-orzecznictwa-sadow-wybranych-panstw-czlonkowskich-unii-europejskiej>, (dostęp: 29.04.2022).

Wobec mgliście zarysowanej koncepcji wspólnych, europejskich list wyborczych do Parlamentu Europejskiego nasuwają się pytania o kształt legislacyjny tego pomysłu oraz jego celów. Autorzy propozycji wskazali, że jedynie część eurodeputowanych miałyby pochodzić ze wspólnej, transgranicznej listy. Pierwszym pytaniem, które należy zadać, to: w jakim sposób będą wyłanianie nazwiska, które znajdą się na takiej liście? Jest bowiem niemal pewne, że osoby, które znajdą się na tego typu liście uzyskają znacznie większe szanse na objęcie stanowiska, a także znacznie umocnią swoje pozycje polityczne, zyskując znanie polityka „europejskiego formatu”. Znacznie bardziej niepokojąca jest jednak kwestia czy deputowani wybrani z listy „europejskiej” posiadaliby te same uprawnienia i kompetencje, co „zwykli” posłowie. Stworzenie transgranicznej listy wyborczej pozwala bowiem stworzyć wrażenie silniejszej legitymacji wybranego członka Parlamentu Europejskiego, a co a tym idzie może się wiązać z próbą nadania takim osobom większych kompetencji.

W wyniku połączenia dwóch poruszonych wyżej wątpliwości – tj. obaw o sposób dobierania kandydatów, którzy znajdą się na transgranicznej liście oraz obaw o zakres ich kompetencji – wyłania się odpowiedź na pytanie o przyczynę i cel prób wprowadzania tego typu rozwiązania. Proponowane rozwiązanie byłoby bowiem najprostszą drogą do umieszczenia w Parlamencie Europejskim osób wybranych przez polityczny establishment – a później, w zasadzie pozornie „wybranych” w „demokratycznych wyborach”. Deputowani ci, obdarzeni zwiększonymi wpływami i zwiększonymi w stosunku do „zwykłych” posłów kompetencjami byłiby w stanie w znaczący sposób zdominować i przejąć działalność Parlamentu Europejskiego.

Proponowane rozwiązania rodzą zatem obawy, że ich celem jest marginalizacja wpływu i działalności eurodeputowanych wybranych w „tradycyjny” sposób, przy zachowaniu iluzji zasad demokracji i praworządności.

4. *Zacieśnić więzi między obywatelami a ich przedstawicielami, z uwzględnieniem specyfiki krajowej i chęci samych obywateli. Należy zadbać, by obywatele mieli poczucie, że ich obawy prowadzą do konkretnych działań ze strony wybranych przedstawicieli w Parlamencie Europejskim i parlamentach państw członkowskich. Jest to powszechny postulat i ludzie w każdym wieku powinni być zaangażowani.*

- **Obywatele UE powinni mieć większy wpływ na wybór przewodniczącego Komisji. Można to osiągnąć albo przez bezpośrednie wybory przewodniczącego Komisji, albo przez system „czołowych kandydatów”.**
- **Parlament Europejski powinien mieć prawo inicjatywy ustawodawczej, by proponować tematy wymagające omówienia, a następnie przyjmować akty prawne niezbędne do realizacji zaleceń wynikających z obrad.**
- **Parlament Europejski powinien decydować o budżecie UE, gdyż podobne uprawnienia mają parlamenty na szczeblu krajowym.**
- **Partie polityczne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i związki zawodowe powinny być bardziej aktywne i dostępne, by obywatele bardziej włączali się i angażowali w demokrację**

europejską⁵⁵. Dzięki temu można by też sprzyjać włączaniu tematów unijnych do debaty publicznej za pośrednictwem partii politycznych, zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, nie tylko podczas wyborów europejskich, ale również przed wyborami krajowymi, regionalnymi i lokalnym.

Demokracja realizuje się w instytucjach i w całym społeczeństwie, w tym w miejscu pracy, dzięki roli odgrywanej przez partnerów społecznych. – OCENA NEGATYWNA

Z szeregu omawianych już wyżej propozycji i środków, tak też z powyższej można wysunąć wniosek, że Unia Europejska próbuje obrać kierunek, w którym proces federalizacji będzie przebiegał poprzez stopniowe odbieranie kompetencji rządów państw członkowskich na rzecz fikcyjnego przekazywania ich w ręce obywateli (narzędzia demokracji bezpośredniej oraz narzędzia „skracające dystans” między UE a obywatelami), na których decyzje wpływ utrzymują centralne organy i instytucje unijne.

W kontekście propozycji przyznania PE inicjatywy ustawodawczej, jak wskazano wyżej, powinno odbyć się w to w drodze przeniesienia tej kompetencji z rąk Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego. Komisja Europejska natomiast jako ciało administracyjne, powinna składać się z urzędników, którzy będą jedynie realizowali kierunki nadane im przez Radę Europejską.

VI.III. Propozycja nr 39: Proces podejmowania decyzji w UE

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: Usprawnić proces podejmowania decyzji w UE, by dać jej możliwość działania, przy uwzględnieniu interesów wszystkich państw członkowskich i zagwarantowaniu obywatelom przejrzystości i zrozumiałości, zwłaszcza przez:

1. *Ponowną ocenę zasad podejmowania decyzji i głosowania w instytucjach UE, ze szczególnym uwzględnieniem głosowania jednomyślnego, które bardzo utrudnia osiągnięcie porozumienia, przy zapewnieniu sprawiedliwego „ważenia głosów”, by chronić interesy małych krajów.*
 - *„Wszystkie sprawy rozstrzygane jednomyślnie powinny być odtąd przyjmowane większością kwalifikowaną. Jedyne wyjątki powinny dotyczyć przyjęcia nowego państwa do UE oraz zmiany podstawowych zasad UE określonych w art. 2 TUE i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. – OCENA NEGATYWNA*

Rada Unii Europejskiej (Rada) to instytucja Unii Europejskiej, która wraz z Parlamentem Europejskim przyjmuje akty prawne UE w postaci rozporządzeń i dyrektyw, a także przygotowuje decyzje

⁵⁵ MDP (sprawozdanie końcowe grupy Kantar: „Zgodnie z inną propozycją partie powinny być bardziej dostępne dla osób z różnych środowisk kulturowych lub społeczno-ekonomicznych”).

i niemające mocy wiążącej zalecenia. W swoich obszarach kompetencji podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, większością kwalifikowaną lub **jednomyślnie – w zależności od podstawy prawnej aktu, który wymaga jej zgody**. W związku z przedstawioną propozycją znacznego ograniczenia funkcjonującej w Radzie zasady jednomyślności, która dziś obowiązuje w sprawach uznanych przez Państwa Członkowskie UE za delikatne, należy wyrazić głębokie zaniepokojenie. Głównym skutkiem takiej zmiany będzie pozbawienie realnego głosu i wpływu na kształt polityki UE części Państw Członkowskich, co jest tym istotniejsze, że dotyczyć będzie „spraw delikatnych”.

Przyznanie się autorów propozycji, iż celem takiego działania jest „usprawnienie procesu podejmowania decyzji UE” obnaża rzeczywisty cel, któremu przyświeca próba odejścia od zasady jednomyślności. Odrzucenie zasady jednomyślności oznacza, że większość może zmusić mniejszość do robienia tego, czego dane państwo robić nie chce (np. zakaz wydobywania węgla). Oznacza to całkowite zrzeczenie się suwerenności, zwłaszcza jeżeli uwzględnimy forsowaną od dłuższego czasu tezę o rzekomym prymacie prawa unijnego względem całego prawodawstwa państw członkowskich, w tym również względem ich konstytucji.

Przyjęcie kryterium większości kwalifikowanej pozwoli także na podejmowanie decyzji o charakterze ideologicznym, które dotychczas były blokowane przez państwa stojące w opozycji do np. ideologii *gender*. Co więcej, odejście od zasady jednomyślności w Radzie, umożliwi przyjęcie np. przepisów dotyczących transgranicznego uznawania rodzicielstwa osób tej samej płci czy tego typu związków cywilnych zawartych w innych państwach. Przyjęcie tego typu propozycji większością kwalifikowaną wydaje się być dużo bardziej prawdopodobne niż dziś, gdy konieczne jest uzyskanie jednomyślności.

Należy przy tym podkreślić, że sprzeciw takich państw jak Polska wynika w znacznej mierze w porządku konstytucyjnego obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej, który poprzez wdrożenie wyżej opisanych propozycji zostałby naruszony (m.in. art. 18 Konstytucji definiujący małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, a zarazem zobowiązujący Polskę do ochrony małżeństwa i rodziny). Oznacza to, że próba przejścia z trybu jednomyślności na podejmowanie decyzji w Radzie większością kwalifikowaną służyć ma omijaniu uzasadnionego sprzeciwu Państw Członkowskich – także w ramach świadomego naruszania ich norm konstytucyjnych. W tym miejscu należy przypomnieć, że Unia Europejska jest zobowiązana do poszanowania równości Państw Członkowskich wobec Traktatów (art. 5 ust. 2 TUE). Zniesienie zasady jednomyślności w celu zniwelowaniu oporu stawianego przez część Państw w procesie podejmowania kontrowersyjnych decyzji wydaje się być oczywistym naruszeniem powyższej zasady.

Orędownicy odejścia do zasady jednomyślności wydają się także nie dostrzegać możliwości zmiany frontu politycznego przez Unię Europejską. Postulat tak daleko idących zmian, tworzących realną możliwość wpływania na prawo Państw Członkowskich pomimo wyrażonego przez nie sprzeciwu może wydawać się niektórym politykom wygodnym rozwiązaniem, które w rzeczywistości w perspektywie zaledwie kilku lat i może obrócić się przeciwko nim. Wybory w Państwach Członkowskich, wybory do Parlamentu Europejskiego i zmiany na wysokich stanowiskach unijnych nie muszą, ale mogą, przynieść dogłębną zmianę linii politycznej – i prawnej – Unii Europejskiej. Jest to rzecz, o której każdy polityk powinien pamiętać.

Aby zobrazować skalę niebezpieczeństw jakie może nieść zniesienie zasady jednomyślności „w celu usprawnienia procesu decyzyjnego w UE” warto porównać listę kwestii wymagających

jednomyślnego działania Rady dziś z zakresem spraw mających być objętych jednomyślnością w przypadku przyjęcia propozycji wprowadzenia jako standardu głosowania większością kwalifikowaną. W aktualnym stanie prawnym Rada decyduje jednomyślnie w **sprawach uznawanych przez państwa członkowskie za delikatne**. Są to np. wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (z wyjątkiem jasno określonych spraw wymagających większości kwalifikowanej, np. mianowanie specjalnego przedstawiciela), obywatelstwo (przyznanie nowych praw obywatelom UE), członkostwo w UE, harmonizacja krajowych przepisów w dziedzinie podatków pośrednich, finanse UE (zasoby własne, wieloletnie ramy finansowe – art. 311 i 312 TFUE), **niektóre przepisy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (prokurator europejski, prawo rodzinne, operacyjna współpraca policyjna itd.)**, czy harmonizacja krajowych przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej. Ponadto Rada głosuje jednomyślnie w sprawie zmian we wniosku Komisji, jeżeli Komisja nie jest w stanie zaaprobować tych zmian. Zasada ta nie dotyczy aktów, które Rada przyjmuje na zalecenie Komisji, np. aktów w dziedzinie koordynacji gospodarczej.

Traktat wymaga więc jednomyślności jedynie w przypadku decyzji dotyczących **niewielu dziedzin – ale zasadniczo dziedzin ważnych** dla każdego z Państw Członkowskich. W myśl przedstawionej w ramach Konferencji o Przyszłości Europy propozycji konieczność uzyskania jednomyślności w Radzie miałyby zostać jeszcze bardziej ograniczona: do kwestii przyjęcia nowego państwa do UE oraz zmiany podstawowych zasad UE określonych w art. 2 TUE i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. To, co najbardziej rzuca się w oczy to oczywiście odejście od konieczności jednomyślnego podejmowania decyzji **w dziedzinie sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych, do których zalicza się także prawo rodzinne** (które co do zasady znajduje się poza kompetencjami UE, jednakże może go dotyczyć w ramach regulacji zagadnień transgranicznych – co ma miejsce np. wobec projektu zmuszenia Państw Członkowskich do uznawania rodzicielstwa osób tej samej płci).

Niepokój powinna także budzić próba „wyrzucenia” z jednomyślności kwestii podatkowych. Proces przekształcania związku suwerennych organizmów państwowych w jednolity organizm, którego części składowe mają jednak wciąż rozwiniętą autonomię, który ma miejsce stale w Unii Europejskiej, opisać można jako federalizację. Warto zauważyć, że postępowanie tego procesu, tj. dalsza federalizacja, nie musi być związana jedynie lub głównie z wyrażonym wprost i przeprowadzonym w sposób bezpośredni odbieraniem autonomii państwom narodowym, a ze stopniowym zwiększaniem zakresu zadań i uprawnień organów centralnych – stopniowego i od strony funkcjonowania instytucji państwowych niejako niezauważalnego przesuwania decyzyjności w kierunku paneuropejskiego centrum.

Dalszą federalizację może gwarantować np. wprowadzanie nowych, wspólnych, „unijnych” danin publiczno-prawnych. W tym przypadku mamy już podatek cyfrowy oraz podatek od plastiku. Obydwie opłaty budzą uzasadnione kontrowersje i ustanowione zostały w drodze decyzji ponadnarodowych organów Unii Europejskich, a nie – władz poszczególnych jej państw członkowskich. Stanowiło to pewnego rodzaju precedens, który zmiany w zakresie jednomyślności Rady mają za zadanie znormalizować.

Art. 48 ust. 7 TUE przewiduje obecnie ogólną, mającą zastosowanie do wszystkich polityk Unii klauzulę pomostową, która pod pewnymi warunkami daje możliwość odstąpienia od procedur ustawodawczych pierwotnie przewidzianych w traktatach. W ten sposób klauzula umożliwia

Radzie podejmowanie decyzji w niektórych sprawach w głosowaniu większością kwalifikowaną, a nie jednomyślnie: klauzule pomostowe pozwalają na przejście ze specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą oraz przejście od głosowania jednomyślnego do głosowania większością kwalifikowaną. Klauzula pomostowa może jednak zostać uruchomiona tylko wtedy, gdy Rada lub Rada Europejska przyjmie jednomyślnie odnośną decyzję. **A zatem przed uruchomieniem takiej klauzuli wszystkie państwa członkowskie muszą się na to zgodzić.**

Mechanizm ten wydaje się być rozwiązaniem dobrym i sprawiedliwym, pozwalającym na pewną elastyczność, lecz nadal gwarantującym równy głos wszystkim Państwom Członkowskim. Jeżeli już zatem prowadzić rozważania na temat zmian w głosowaniach Rady, być może to właśnie nad klauzulami pomostowymi należałoby się pochylić i np. rozszerzyć ich zakres na nowe dziedziny⁵⁶. Parlament Europejski zaproponował z resztą w rezolucji w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami⁵⁷ przyznanie „większych uprawnień UE do działania w przypadku transgranicznych zagrożeń dla zdrowia” i wezwał, by „uruchomić ogólną klauzulę pomostową w celu ułatwienia procesu decyzyjnego we wszystkich kwestiach, które mogłyby pomóc w sprostaniu wyzwaniom związanym z obecnym kryzysem sanitarnym”.

Pomimo braku takiego wymogu, Rada zwykle stara się dążyć do zachowania jednomyślności nawet wtedy, gdy nie jest ona wymagana. Praktyka ta wywodzi się z kompromisu luksemburskiego z 1966 r., kończącego spór między Francją a pozostałymi państwami członkowskimi, w którym Francja odmówiła rezygnacji z jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w odniesieniu do pewnej liczby obszarów polityki. W tekście kompromisu napisano: „Jeżeli – w przypadku decyzji, które mogą być podejmowane większością głosów na wniosek Komisji – w grę wchodzi bardzo ważne interesy co najmniej jednego z partnerów, członkowie Rady dążą do wypracowania w rozsądnym terminie rozwiązań, które będą mogły zostać przyjęte przez wszystkich członków Rady przy uwzględnieniu ich wzajemnych interesów oraz interesów Wspólnoty”⁵⁸. Podobne rozwiązanie wypracowano w 1994 r. – kompromis z Janiny chroni państwa członkowskie, które stanowią mniejszość blokującą, i przewiduje, że w przypadku, gdyby państwa te wyraziły zamiar zgłoszenia sprzeciwu wobec przyjęcia przez Radę decyzji większością kwalifikowaną, Rada uczyni wszystko, co leży w granicach jej uprawnień, aby w rozsądnym terminie osiągnąć rozwiązanie zadowalające znaczną większość państw członkowskich.

Jako dobrą praktykę Rady należy też wskazać zasadę zgodnie z którą wstrzymanie się od głosu nie uniemożliwia podjęcia decyzji jednomyślnie. Jest to rozwiązanie logiczne i pozwalające, bez konieczności budowania kolejnych procedur, usprawnić przebieg podejmowania decyzji. Właśnie tego typu rozwiązania – proste, zrozumiałe i niewymagające znacznego zaangażowania legislacyjnego należy rozważyć w kontekście ewentualnych prób „usprawniania” procesów decyzyjnych w UE.

56 W pewnym sensie postulat ten już zaczął być realizowany. W orędziu o stanie Unii z 2018 r. przewodniczący Juncker zapowiedział kompleksowy przegląd klauzul pomostowych. W rezultacie Komisja opublikowała do tej pory cztery komunikaty: w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (wrzesień 2018 r.), podatków (styczeń 2019 r.), energii i klimatu (kwiecień 2019 r.) oraz polityki społecznej (2019 r.).

57 Rezolucja w sprawie skoordynowanych działań UE w walce z pandemią COVID-19 i jej skutkami, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_PL.html, (dostęp: 29.04.2022).

58 Luxembourg Compromise, s. 5, lit. b pkt I; http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/297_Luxembourg%20Compromise.pdf, (dostęp: 29.04.2022).

2. *Zapewnić przejrzystość procesu decyzyjnego, umożliwić niezależnym obserwatorom obywatelskim śledzenie z bliska procesu decyzyjnego, zagwarantować szersze prawo dostępu do dokumentów oraz rozwijać na tej podstawie silniejsze powiązania i pogłębiony dialog między obywatelami a instytucjami UE.*
- *Procesy decyzyjne UE i jej instytucje muszą być bardziej przejrzyste. Na przykład posiedzenia Rady i Parlamentu Europejskiego, w tym głosowania, powinny być transmitowane w internecie w taki sam sposób. Pozwoliłoby to zainteresowanym obywatelom na śledzenie procesu kształtowania polityki UE oraz rozliczanie polityków i decydentów. Należy zwiększyć uprawnienia śledcze Parlamentu Europejskiego.*
 - *Proces decyzyjny w UE trzeba dalej rozwijać tak, by w większym stopniu uczestniczyli w nim przedstawiciele krajowi, regionalni i lokalni, partnerzy społeczni i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. Należy zacieśnić współpracę międzyparlamentarną i dialog międzyparlamentarny. Parlament Europejski powinien również ściślej włączyć parlamenty narodowe w procedurę ustawodawczą, np. przez udział w wysłuchaniach. Ponadto większe zaangażowanie szczebla niższego niż krajowy oraz Komitetu Regionów pomoże lepiej uwzględnić doświadczenia zdobyte podczas wdrażania prawa UE. – OCENA POZYTYWNA*

W chwili obecnej dużym problemem z jakim zmagają się UE jest brak przejrzystości jej procesów decyzyjnych i utrudniony dostęp do dokumentacji – zarówno w kontekście ograniczenia prawa dostępu do niektórych dokumentów jak i w związku z brakiem aktualizacji na niektórych stronach internetowych czy brakiem ich przejrzystości (nieprzyjazny interfejs, wadliwie działające funkcje wyszukiwania). Są to kwestie wymagające poprawy. Odrzucić należy jednak postulat transmisji online posiedzeń Rady, które mają charakter ustaleń pomiędzy przedstawicielami rządów państw członkowskich i ze swej natury, dla skuteczności i zachowania charakteru realnych negocjacji powinny pozostać zamknięte.

Pozytywnie należy się natomiast odnieść do zwiększenia aktywności i możliwości działania w UE parlamentów narodowych, co będzie zdecydowanie bardziej efektywne niż próby włączania całego społeczeństwa w procesy decyzyjne UE narzędziami mającymi imitować demokrację bezpośrednią.

Istotną kwestią jest także problematyka dostępu do dokumentów, która niewątpliwie wymaga poprawy, jako że obecne rozporządzenie dotyczy tylko wybranych instytucji i nie przewiduje procedury odwoławczej⁵⁹. Warto rozwiązania prawne w tym względzie ukształtować na wzór polskiego dostępu do informacji publicznej, łącznie z kontrolą sądową, która jest niezbędną. Kontrola taka powinna być powierzona sądom państw członkowskich właściwe ze względu na miejsce zamieszkania zainteresowanego obywatela. W tym przypadku zastosowanie znalazłoby rozwiązanie przedstawione w ramach propozycji nr 36, tj. utworzenie delegatów regionalnych, którzy mogliby uczestniczyć w takim postępowaniu jako przedstawiciele organów unijnych.

59 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, (Dziennik Urzędowy L 145, 31/05/2001 P. 0043-0048), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R1049&from=PL>, (dostęp: 06.06.2022).

3. *Rozważyć zmianę nazw instytucji UE, by nazwy te lepiej wyjaśniały obywatelom funkcję i rolę tych instytucji w unijnym procesie decyzyjnym.*
- *Proces decyzyjny UE powinien mieć przejrzystszą i zrozumiałszą strukturę przypominającą systemy krajowe, wyraźnie odzwierciedlającą podział kompetencji między instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi.*
 - *Na przykład Radę UE można by nazwać Senatem UE, a Komisję Europejską – Komisją Wykonalczą UE. – OCENA NEGATYWNA*

Podkreślenia wymaga, że utworzenie „Senatu” oznaczałoby zupełne przeformułowanie dotychczasowej koncepcji UE, gdzie to państwa członkowskie – jako „rada” – mają decydujący głos. Rozwiązanie także trudno też uznać za wzorowane na krajowych procedurach legislacyjnych, jako że wszędzie to nie wyższa izba parlamentu ma decydujący głos, lecz właśnie niższa (Sejm). Przykładem jest polski Senat, który w rzeczywistości ma bardzo ograniczone kompetencje. Wydaje się, że w ramach niepozornego postulatów zmiany nazewnictwa, jego autorzy próbują przeformatować struktury unijne dążąc do osłabienia roli Rady.

Niezależnie od powyższych rozważań, realizacja powyższego postulatów wiązałaby się także z ogromnym przedsięwzięciem biurokratycznym oraz koniecznością nowelizacji niewyobrażalnej liczby aktów prawnych – które pozostawione bez nowelizacji operowałyby przestarzałym nazewnictwem, co potęgowałoby chaos informacyjno-funkcyjny, z którym pomysłodawcy zmiany chcą przecież walczyć. Realizacja idei „wyjaśniania obywatelom” jak działa UE, musiałby zatem odbyć się skrajnie nieproporcjonalnym kosztem. Tymczasem być może wystarczającą praktyką byłoby zadbanie o maksymalnie możliwą przejrzystość komunikatów (np. pisanie zawsze o Radzie UE zamiast o Radzie, co stwarza problemy w odróżnieniu Radu UE od Rady Europejskiej).

4. *Poprawa wyników działań Unii Europejskiej w kluczowych obszarach. – OCENA NEUTRALNA*

Dążenie do nieustannego usprawnienia i zwiększenia efektywności działań w ramach powierzonych UE kompetencji, zwłaszcza w obszarach kluczowych powinno być działaniem oczywistym. Konieczność przypominania o tak podstawowym fakcie potwierdza obawy o stopniowym odchodzeniu UE od kierunku wspólnoty przede wszystkim gospodarczej na rzecz skupienia się na działaniach *stricte* polityczno-ideologicznych i dążeniach federalizacyjnych.

5. *Odpowiednie mechanizmy i procesy dialogu obywatelskiego i społecznego na każdym etapie procesu decyzyjnego UE, od oceny skutków po opracowywanie i wdrażanie polityki. – OCENA NEGATYWNA*

Wprowadzenie nadmiernej ilości etapów procesu legislacyjnego, w tym poprzez tworzenie nowych etapów konsultacji społecznych skutkować będzie znacznym wydłużeniem procesu przyjmowania aktów prawnych w UE, który już dziś jest wyjątkowo czasochłonny i skomplikowany, wskutek czego Unia jest bytem zupełnie niezdolnym do reagowania na pilne potrzeby i zagrożenia. Trudno także

znaleźć argumenty za koniecznością prowadzenia dialogu obywatelskiego i społecznego na każdym etapie procesu decyzyjnego UE. Nawet z punktu widzenia czysto technicznego – wprowadzenie i uwzględnienie wszystkich zebranych rekomendacji byłoby niemożliwe w rozsądnych ramach czasowych. Konsultacje społeczne i publiczne powinny obejmować wstępny zarys inicjatywy, a następnie konkretny projekt legislacyjny.

- 6. *Reforma funkcjonowania Unii Europejskiej przez większe zaangażowanie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Wzmocnienie istniejących struktur, by lepiej odzwierciedlić potrzeby i oczekiwania obywateli UE w procesie decyzyjnym, zważywszy na ich znaczenie w europejskim życiu demokratycznym. W tym kontekście zwiększenie instytucjonalnej roli EKES oraz umocnienie jego pozycji jako mediatora i gwaranta działań na rzecz demokracji uczestniczącej, takich jak zorganizowany dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego czy panele obywatelskie. Aktywne społeczeństwo ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania demokracji w Unii Europejskiej.* – OCENA POZYTYWNA**

Na szczególne uwzględnienie zasługuje postulat wzmocnienia istniejących struktur, tak aby lepiej odzwierciedlały potrzeby i oczekiwania obywateli UE w procesie decyzyjnym oraz zwiększenia instytucjonalnej roli EKES oraz umocnienie jego pozycji jako mediatora i gwaranta działań na rzecz demokracji uczestniczącej poprzez zorganizowany dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego czy panele obywatelskie.

W ramach istniejących struktur warto rozważyć wprowadzenie rozwiązań zapewniających rzeczywistą równość w podejmowaniu decyzji i głosowaniu państw członkowskich w Radzie – rezygnacja z systemu podwójnej większości. Zmiana ta byłaby istotna zwłaszcza w obliczu planów poddania kolejnych dziedzin funkcjonowania państwa tym zasadom (postulat ograniczenia jednomyślności w Radzie). Uprzywilejowanie mniejszych państw, słabszych części składowych wspólnoty, aby miały co najmniej równą reprezentację przy głosowaniu, niż wynika to z liczby ludności zdaje się być podstawą systemu demokratycznego, aby nie zostały one zdominowane przez większe państwa. W procesie decyzyjnym główną rolę powinna odgrywać Rada Europejska złożona z demokratycznie wybranych przywódców państw, z jednoczesnym poszanowaniem ich tradycji, w tym tradycji prawnych, interesów i kultury.

- 7. *W stosownych przypadkach powrót do dyskusji o konstytucji, by móc działać w większej zgodzie z naszymi wartościami. Konstytucja może pozwolić na większą precyzję oraz na zaangażowanie obywateli i ustalenie zasad obowiązujących w procesie podejmowania decyzji.* – OCENA NEGATYWNA**

Termin „konstytucja” i cała charakterystyka aktów prawnych tego typu jest ściśle związana z tworzeniem ram państwa lub politycznej konstrukcji przypominającej państwo. Unia Europejska jest i powinna pozostać organizacją międzynarodową łączącą w ramach wspólnoty państwa narodowe. Odrzucić należy wszelkie projekty dążące do „głębszej integracji” w drodze stopniowego przesuwania bądź odbierania kompetencji państwom członkowskich przy jednoczesnym tworzeniu struktur i ram prawnych dla nowego „superpaństwa”.

VI.IV. Propozycja nr 40: Pomocniczość

[OGÓLNA OCENA POZYTYWNA]

1. Aktywna pomocniczość i wielopoziomowe sprawowanie rządów to kluczowe zasady i podstawowe cechy funkcjonowania UE i demokratycznej rozliczalności. – OCENA POZYTYWNA

Uwypuklenie i poszanowanie zasady pomocniczości powinno być dziś priorytetem UE. Pomocniczość jest jedną z najważniejszych zasad funkcjonowania wspólnoty, która jest w ostatnich latach szczególnie ignorowana zarówno przez urzędników unijnych jak i przez TSUE. Działania *ultra vires* podejmowane na szczeblu unijnym są nieakceptowalne i powinny spotkać się z jednoznacznym sprzeciwem. W dotychczasowej doktrynie i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE słusznie podnoszono, że istotą zasady subsydiarności jest – z wyjątkiem dziedzin znajdujących się w zakresie wyłącznych kompetencji UE – podejmowanie decyzji na poziomie najbliższym obywatelom, a więc – władz państw członkowskich. Co więcej, dotychczasowe analizy publikowane przez organy unijne wskazują, że nieprzestrzeganie materialnych aspektów zasady subsydiarności negatywnie wpływa także na sferę stanowienia prawa w Unii Europejskiej, prowadząc do jego „inflacji”, a więc spadku jakości przepisów i ich multiplikowania.

2. UE powinna zrewidować mechanizm umożliwiający parlamentom narodowym ocenę, czy nowe projekty przepisów europejskich nie ingerują w ich właściwości, a także dać im możliwość sugerowania inicjatyw ustawodawczych na szczeblu europejskim. Takie mechanizmy należy również rozszerzyć na wszystkie parlamenty regionalne w UE mające uprawnienia ustawodawcze. – OCENA POZYTYWNA

Wobec nasilającej się częstotliwości pojawiania się w UE projektów legislacyjnych wykraczających poza kompetencje przyznane Unii, mechanizm umożliwiający państwom członkowskim ocenę ewentualnej ingerencji w ich właściwości powinien działać sprawnie i być w powszechnym użyciu. Przyznanie parlamentom narodowym możliwości sugerowania inicjatyw ustawodawczych, w połączeniu z ewentualnym przekazaniem inicjatywy z rąk KE do PE, mogłoby stanowić dobry krok w kierunku wprowadzenia bardziej przejrzystych struktur w UE, przy jednoczesnym wprowadzeniu usystematyzowanej możliwości oddziaływania społeczeństw narodowych na inicjatywy zgłaszane na szczeblu UE.

3. Reforma Komitetu Regionów, by oferował odpowiednie kanały dialogu regionom oraz miastom i gminom lub by zwiększyć jego rolę w strukturze instytucjonalnej w sprawach mających wpływ na dane jednostki terytorialne. – OCENA POZYTYWNA

Mając na uwadze, że 70 proc. unijnego prawodawstwa ma bezpośredni wpływ na regiony i gminy, a w obecnym stanie prawnym UE nie jest zobowiązana do uwzględniania opinii Komitetu Regionów w pierwszej kolejności rozważyć należy wzmocnienie jego sprawczości wobec decyzji zapadających w UE.

Sam Komitet Regionów jest zgromadzeniem politycznym, którego zadaniem jest zbliżenie obywateli do UE. KR przyczynia się do zmniejszania dystansu między pracą instytucji UE a obywatelami UE poprzez zaangażowanie przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, którzy znają troski swoich wyborców z codziennych kontaktów, lecz także poprzez zachęcanie obywateli do udziału w różnych wydarzeniach i debatach. Rozwinięcie możliwości działania KR w celu wzmocnienia efektów jego prac wydaje się być postulatem zastępującym na realizację.

4. Systematyczne stosowanie definicji pomocniczości uzgodnionej wspólnie przez wszystkie instytucje UE może pomóc wyjaśnić, czy dana decyzja ma być podjęta na szczeblu europejskim, krajowym czy regionalnym. – OCENA POZYTYWNA

Kontrola działań UE oparta w pierwszej kolejności o test zgodności z podstawowymi zasadami wspólnoty jest czymś, co od zawsze powinno przyświecać wszelkim podejmowanym w Unii inicjatywom. Brak tego typu podstawowych działań jak np. upewnienie się, czy proponowana inicjatywa mieści się w zakresie kompetencji UE stał się przyczyną licznych konfliktów i utraty zaufania do organów UE. Zmiana postępowania w tym zakresie jest nie tylko potrzebna, lecz konieczna.

Wszelkie działania Unii Europejskiej ograniczone są do przyznanych jej przez w pełni suwerenne państwa członkowskie kompetencji w określonych dziedzinach, a nawet w tym zakresie dodatkowo obwarowane zasadą proporcjonalności i subsydiarności. Oznacza to, że np. realizacja zasady równości wynikającej z art. 21 Karty Praw Podstawowych w oparciu o art. 19 TfUE, przyznający UE kompetencje do przyjmowania aktów ustawodawczych w celu zwalczania enumeratywnie wymienionych niektórych form dyskryminacji muszą się mieścić w granicach uprawnień Unii⁶⁰. A zatem realizacja nawet tak podstawowej zasady unijnej ograniczona jest autonomią w zakresie stanowienia prawa rodzinnego przez państwa członkowskie.

Przed nieuprawnioną ingerencją w prawo rodzinne państwa członkowskie chronią także zasady pomocniczości, proporcjonalności i subsydiarności. W myśl zasady pomocniczości „(...) Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej)⁶¹. Jednocześnie art. 5 ust. 4 TUE stanowi, że „Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów” oraz „Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”. Wspomniany dokument (załącznik nr 2 do Traktatu o Unii Europejskiej) zobowiązuje każdą instytucję do czuwania nad przestrzeganiem zasad pomocniczości i proporcjonalności (art. 1). Wymogi te zostały szczegółowo odniesione do unijnej procedury prawodawczej. Stosownie do art. 5 Protokołu, projekty aktów ustawodawczych są obligatoryjnie uzasadniane w odniesieniu do spełniania przez nie zasad pomocniczości i subsydiarności.

⁶⁰ Art. 19 ust. 1 TfUE: „Bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

⁶¹ Traktat o Unii Europejskiej, dalej jako: „TUE”.

W ramach wzmocnienia zasady pomocniczości warto powrócić do koncepcji „procedury czerwonej kartki”, tj. badania zgodności projektów aktów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości. Procedura ta jest także funkcjonalnie związana z określoną w traktatach instytucją przesyłania przez parlamenty narodowe uzasadnionych opinii o niezgodności projektów z zasadą pomocniczości⁶².

5. Partnerzy społeczni i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie powinni być lepiej włączani w proces decyzyjny ze względu na ich znaczenie w europejskim życiu demokratycznym. Aktywne społeczeństwo ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania demokracji w Unii Europejskiej.

Wzywamy instytucje Unii Europejskiej do zrealizowania wniosków tej grupy roboczej i autentycznego ich wdrożenia. Umożliwiają to już zapisy traktatu z Lizbony, a w razie potrzeby można złożyć wniosek o zwołanie konwentu europejskiego. – OCENA POZYTYWNA

Tak jak w przypadku analogicznych, wskazywanych już wyżej propozycji, włączenie głosu społeczeństwa w proces podejmowania decyzji i aktywizacja obywateli może być uznana za postulat pozytywny. Zwłaszcza w dobie federalizacyjnych działań UE motywowanych wewnętrznymi dążeniami unijnych urzędników, oczyszczające może stać się dopuszczenie w większym stopniu do głosu partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i obywateli *per se*. To właśnie w wyniku referendum, w którym głos zabrali obywatele zatrzymane zostały prace nad „Konstytucją dla Europy” – brak zgody na ratyfikację, którą miała być wyrażona w referendum (zarówno Holendrzy jak i Francuzi zagłosowali w 2005 r. przeciwko ratyfikacji) spowodował, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy nigdy nie wszedł w życie. Doświadczenie to pokazuje, że wizje przyszłości i działania UE prezentowane przez organy UE są często sprzeczne z założeniami i preferencjami europejskich społeczeństw. Wobec powtarzanych coraz częściej w ostatnim czasie zapowiedzi powrotu do idei Konstytucji dla Europy, wzmocnienie głosu społeczeństwa w debacie może okazać się czynnikiem jeszcze bardziej korzystnym.

Ponownie należy jednak podkreślić, że proces włączania obywateli oraz ich aktywność powinny zostać oparte na obiektywnych kryteriach i niedyskryminujących zasadach, pozwalających na prezentację pluralizmu poglądów.

62 Więcej zob. M. Fryźlewicz, D. Olejniczak, *Opinia na temat procedury „czerwonej kartki” oraz udziału Sejmu we współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach tej procedury*, http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/0F4CED67807B9A51C1258002004631D1/%24File/Strony%20od%20ZP_2_2016-10_Marcin%20Fry%C5%BAlewicz_Dorota%20Olejniczak.pdf, (dostęp: 06.06.2022).

VII. Migracja

VII.I. Propozycja nr 42: Nieuregulowana migracja

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: Wzmocnienie roli UE w opanowaniu wszelkich form nieuregulowanej migracji oraz wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka:

1. *Aktywne uczestnictwo, np. poprzez umowy partnerskie, w rozwoju gospodarczym i społecznym krajów spoza Unii Europejskiej, z których napływa najwięcej migrantów, co pozwoli zająć się pierwotnymi przyczynami tego zjawiska, w tym zmianą klimatu. Interwencje te powinny być przejrzyste i przynosić wymierne rezultaty i mierzalne skutki, które powinno się w jasny sposób komunikować obywatelom Unii (zalecenie 27 i zalecenie NL 3 oraz debata w grupie roboczej).* –

OPINIA NEGATYWNA

Zalecenie i proponowane środki przewidują wzmocnienie roli Unii Europejskiej przy zwalczaniu nieuregulowanej migracji, a także wzmocnieniu ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej, mając na względzie jednoczesne poszanowanie praw człowieka. Zalecenie to miałyby być realizowane poprzez aktywne uczestnictwo i umowy partnerskie z państwami, z których napływa najwięcej imigrantów. Ponadto środkiem do realizacji powyższego zalecenia miałyby być poprzez zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności agencji Frontex oraz wzmocnienie jej roli. Powyższe środki miałyby służyć ograniczeniu pogwałceniu praw człowieka. Warto jednak zwrócić przy tym uwagę, że dotychczasowe kompetencje Państw Członkowskich zostałyby przeniesione na Unię Europejską a tym samym rola i znaczenie Państw Członkowskich w powyższym zakresie istotnie by zmalały, co należy zaopiniować negatywnie.

2. *Zapewnienie ochrony wszystkich granic zewnętrznych poprzez zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności agencji Frontex oraz wzmocnienie jej roli (zalecenie 8 i debata w grupie roboczej) oraz dostosowanie prawodawstwa UE w celu dalszego rozwiązywania obecnych wyzwań związanych z nielegalną migracją, takich jak przemyt ludzi, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne, ataki hybrydowe ze strony państw traktujących instrumentalnie migrantów oraz łamanie praw człowieka (zalecenie LT 10 i debata w grupie roboczej).* –

OCENA NEGATYWNA

Głównym celem omawianego zalecenia jest wzmocnienie granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Implementując założenie pomysłodawcy zakładają, że uda się ograniczyć przestępczość związaną z nielegalnym przekraczaniem granic. Co szczególnie istotne cel ten ma wspomóc zapobieganie przestępstw godzących w prawa człowieka. Ponadto realizacja powyższego zalecenia ma wzmocnić Unię Europejską instytucjonalnie, celem lepszej ochrony granic zewnętrznych z poziomu Unii Europejskiej.

Na chwilę obecną ochrona granic zewnętrznych Unii Europejskiej jest w pierwszej kolejności zadaniem Państw Członkowskich na danych granicach. Wbrew nieodpowiedzialnym twierdzeniom niektórych środowisk, trudno jednocześnie stwierdzić, aby wiązało się to z łamaniem praw człowieka. Przedstawiona propozycja zakłada zmniejszenie kompetencji państw w zakresie ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej na rzecz powiększenie kompetencji Unii Europejskiej i jej agencji. Proponowana zmiana ma zajmować się obroną granic Unii Europejskiej, odrzucając na drugi plan obronę samych Państw Członkowskich.

Wprowadzenie przewidzianych propozycji ograniczyłoby kompetencje Państw Członkowskich w zakresie ochrony granic. Ponadto zdaje się ono podważać samo działanie owych Państw zakładając, że zarówno prawa człowieka, konflikty oraz ochrona granic będą rozwiązywane w sposób najbardziej efektywny przez organizację Frontex i na poziomie Unii Europejskiej.

VII.II. Propozycja nr 43: Nieuregulowana migracja (bis)

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: *Jednolite stosowanie we wszystkich państwach członkowskich wspólnych zasad dotyczących pierwszego przyjęcia migrantów:*

1. **Opracowanie ogólnounijnych środków w celu zagwarantowania bezpieczeństwa i zdrowia wszystkich migrantów, w szczególności kobiet w ciąży, dzieci, małoletnich bez opieki oraz wszystkich osób szczególnie wrażliwych (zalecenia 10 i 38 oraz debata w grupie roboczej).** – OCENA NEGATYWNA

Konferencja zakłada ujednolicenie w całej Unii Europejskiej reguł przyjmowania migrantów spoza wspólnoty. Rozwiązanie to miałyby zostać zrealizowane między innymi poprzez „opracowanie ogólnounijnych środków w celu zagwarantowania zdrowia i bezpieczeństwa migrantów, w szczególności kobiet w ciąży, dzieci, małoletnich bez opieki oraz wszystkich osób szczególnie wrażliwych”. Warto zwrócić uwagę, że o ile polityka dotycząca wpuszczania migrantów jest uregulowana tzw. Kodeksem Schengen, to Państwa Członkowskie mają w dużej mierze pozostawioną swobodę co do zastosowania środków mających zagwarantować bezpieczeństwo migrantów. Przedstawiona idea mogłaby być rozpatrywana pozytywnie, w sytuacji nie tyle opracowania wspólnych środków, co raczej zaproponowania podstawowych zasad środków zapewniających bezpieczeństwo oraz jak miałyby one funkcjonować. Wprowadzenie jednak jednolitych środków dla wszystkich państw, różniących się kulturowo, położeniem geograficznym i w szeregu innych kwestii zdaje się sprawiać, iż powyższy postulat ma charakter niepraktyczny i negatywny.

2. **Zwiększenie wsparcia finansowego, logistycznego i operacyjnego ze strony UE, w tym dla władz lokalnych, regionalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w zarządzaniu pierwszym przyjęciem, po którym mogłaby nastąpić ewentualna integracja uchodźców i migrantów o uregulowanym statusie w UE lub repatriacja migrantów o nieuregulowanym statusie (zalecenie 35 i debata w grupie roboczej).** – **OCENA NEGATYWNA**

Proponowane zmiany zakładają polepszenie bezpieczeństwa osób szczególnie wrażliwych, narażonych, poprzez ujednolicenie zasad co do pierwszego przyjęcia imigrantów spoza Unii Europejskiej. Urzeczywistnienie powyższych założeń miałyby się odbyć poprzez zwiększenie wsparcia finansowego, logistycznego i operacyjnego dla władz lokalnych w podejmowaniu działań po pierwszym przyjęciu.

Realizacja powyższych celów przy użyciu opisanych środków może skutkować w pierwszej kolejności stopniową utratą suwerenności przez Państwa Członkowskie. Reguły przyjęć migrantów spoza UE byłyby narzucone z góry, tym samym imigrant w pierwszej kolejności wjeżdżałby na teren Unii Europejskiej nie zaś do Państwa Członkowskiego.

Co więcej, jednym z proponowanych środków jest „zwiększenie wsparcia finansowego, logistycznego i operacyjnego ze strony UE, w tym dla władz lokalnych, regionalnych”. Należy w tym miejscu podkreślić, że ponad zwiększeniem kontroli nad granicami przez Unię Europejską planowane jest zwiększenie wsparcia finansowego co należy odczytywać jako zwiększenie wkładów finansowych Państw Członkowskich.

Kolejnym niepokojącym elementem zdaje się być „zwiększenie wsparcia logistycznego i operacyjnego”. Poza zwiększeniem obciążeń finansowych i regulacji prawnych, pomysł ten planuje ingerować w sposób bezpośredni w kontrole i władze nad granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, czyli obszarem działalności danych Państw Członkowskich.

VII.III. Propozycja nr 44: Azyl, integracja

[OGÓLNA OCENA NEGATYWNA]

Cel: Wzmocnienie roli UE i zreformowanie europejskiego systemu azylowego w oparciu o zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności:

1. **Przyjęcie wspólnych unijnych zasad dotyczących procedur rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich, stosowanych jednolicie do wszystkich osób ubiegających się o azyl. Procedury te będą musiały być zgodne z zasadami poszanowania godności ludzkiej i prawa międzynarodowego (zalecenie 29 oraz zalecenia IT 3.8 i 4.4 s. 15 oraz debata w grupie roboczej). Ponieważ w przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl uczestniczą różne podmioty na szczeblu krajowym, UE powinna zachęcać państwa członkowskie do uproszczenia i przyspieszenia tego procesu poprzez lepszą interoperacyjność między różnymi odpowiedzialnymi urzędami oraz do utworzenia jednego biura (punkt kompleksowej obsługi lub punkt kontaktowy) dla osób ubiegających się o azyl w celu usprawnienia krajowych procedur administracyjnych (zalecenie 37 i debata w grupie roboczej).** – **OCENA NEGATYWNA**

Konferencja jako jedno ze swoich założeń zakłada „wzmocnienie roli UE i zreformowanie europejskiego systemu azylowego w oparciu o zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności”. Zalecenie to, przy zastosowaniu proponowanych środków, jednocześnie znając dotychczasowe działania Unii Europejskiej, jest niepokojące i należy uznać je za zdecydowanie negatywne. Celem wprowadzenia jest uproszczenie procedur w prawie azylowym Unii Europejskiej oraz skoordynowanie działań oraz zarządzanie relokacją uchodźców dla jej poprawy. Motywowane jest to poprawą warunków bytowych osób ubiegających się o azyl. Chcąc zapewnić poszanowanie godności każdego człowieka, w szczególności szybkiej interwencji u osób „wrażliwych” tj. u małoletnich. Istotnym celem niniejszego zalecenia jest wprowadzenie systemu „solidarnej i sprawiedliwej odpowiedzialności”. Na chwilę obecną prawo azylowe Unii Europejskiej wnioski o azyl rozpoznawane są przez Państwo Członkowskie, którego granicę wnioskujący przekroczył po raz pierwszy – jest to system dobry, zapobiegający nadużyciom prawa azylowego przez migrantów ekonomicznych. W tym miejscu warto zauważyć, że główna odpowiedzialność za przybywającą osobę spoczywa na państwie przyjmującym, chyba że dany migrant ma członka rodziny z prawem pobytu w innym Państwie Członkowskim.

Co więcej należy zwrócić uwagę, że sama idea relokacji azylantów w sposób poważny godzi w godność osoby ludzkiej. Relokacja odbiera podmiotowość danego człowieka, a zakłada z góry uprzedmiotowienie go. Kwestia relokacji wydaje się tym bardziej absurdalna, iż zreformowanie systemu azylowego ma odbywać się zgodnie z zasadami poszanowania godności ludzkiej. Wydaje się, że zrealizowanie omawianego postulatu byłoby możliwe poprzez dofinansowanie ośrodków dla osób ubiegających się o azyl z poziomu unijnego, aby zapewnić wyższe standardy.

2. *Rewizja systemu dublińskiego w celu zagwarantowania solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, w tym redystrybucji migrantów między państwami członkowskimi; można też przewidzieć dodatkowe formy wsparcia (zalecenia 33, 36, 37, 40; zalecenia LT 2; zalecenia IT 3.8 (s. 15) i zalecenie NL 2 oraz debata w grupie roboczej i dyskusja na sesji plenarnej).* – OCENA NEGATYWNA

W 2015 r. miała miejsce ogromna fala migracji do państw Unii. Wykorzystano wówczas art. 78 ust. 3 TFUE, który upoważnia Radę do narzucenia państwom członkowskim przyjęcia określonej liczby imigrantów „w przypadku, gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich”. W 2015 r. na podstawie tego przepisu Rada podjęła dwie decyzje – najpierw o przymusowej relokacji 40 tysięcy, a następnie 120 tysięcy imigrantów, jak uzasadniała, „w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej”, czyli azylu. Było to pierwsze w historii UE rozstrzygnięcie tak daleko wkraczające w politykę migracyjną państw członkowskich. O ile bowiem dotychczas prawo unijne określało jedynie ogólne zasady rozpatrywania wniosków azylowych, to decyzja Rady z 2015 r. konkretnie narzucała państwom określone kwoty imigrantów, z góry przesądzając, że „w sposób oczywisty wymagają oni ochrony międzynarodowej”.

Przyjęta decyzja stanowiła odstępstwo od ogólnej reguły, że to Włochy i Grecja, których w tamtym wypadku granice jako pierwsze przekroczyli imigranci, były odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (tj. azylu). Polska, Węgry i Czechy odmówiły wówczas

wykonania decyzji, wskazując m.in. że większość przybyszów to klasyczni imigranci ekonomiczni, a nie uchodźcy uciekający przed prześladowaniem.

Kryzys migracyjny 2015 r. spowodował zainicjowanie prac nad zmianami w prawie azylowym. W 2016 r. KE przedstawiła m.in. postulat odebrania kompetencji państwom członkowskim w zakresie decydowania o sprawach azylowych i przekazanie ich Europejskiemu Urzędowi Wsparcia w dziedzinie Azylu, który stałby się organem decyzyjnym pierwszej instancji. To na co należy zwrócić szczególną uwagę, to jednak unijna agencja Frontex (czyli Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej). Co prawda powołano ją do życia już w 2004 r i początkowo funkcjonowała jako organ doradczo-ekspertski, ale pod wpływem kryzysu migracyjnego z 2015 r. zmieniono jej formułę, wskutek czego Frontex stał się autonomiczną agencją dysponującą funkcjonariuszami straży granicznej i przybrzeżnej delegowanymi przez państwa członkowskie. Od tego momentu odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych nie spoczywa już wyłącznie na państwach członkowskich, lecz jest dzielona z Frontexem.

W 2019 r. ponownie wzmocniono pozycję Frontexu – w nowym rozporządzeniu przewidziano, że do końca 2021 r. agencja ma dysponować statym, 6,5-tysięcznym korpusem funkcjonariuszy, a do 2027 r. – 10-tysięcznym. Rozporządzenie potwierdza co prawda pierwszorzędą rolę państw członkowskich w ochronie granic, ale jednocześnie znacząco poszerza katalog kompetencji unijnej agencji. Szczególne znaczenie ma art. 42 rozporządzenia z 2019 r., które upoważnia funkcjonariuszy Frontexu do podjęcia interwencji na granicach zewnętrznych UE (czyli na terytorium państwa członkowskiego) na podstawie decyzji Rady wydanej na wniosek Komisji, „[j]eżeli kontrola granic zewnętrznych staje się nieskuteczna do tego stopnia, że stwarza to ryzyko zagrożenia w funkcjonowaniu strefy Schengen”.

To ostatnie rozwiązanie, jako głęboko ingerujące w suwerenność państw członkowskich, budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 79 ust. 5 TFUE, który stanowi, że: „prowadzona przez UE polityka migracyjna nie może prowadzić do naruszenia prawa państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najmniej lub na własny rachunek”.

Także sama idea powołania odrębnej formacji złożonej z delegowanych długoterminowo funkcjonariuszy państw członkowskich pozostaje wątpliwa. Traktaty nie upoważniają Unii do utworzenia ponadnarodowej formacji straży granicznej, upoważnionej nie tylko do wspierania, ale w pewnych przypadkach nawet do wyręczania państw w ochronie ich granic – a tym w istocie stał się Frontex. Dla realizacji celów określonych w art. 77 ust. 1 TFUE – zapewnienia kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych – zupełnie wystarczające byłoby opracowanie zasad współpracy między państwami członkowskimi.

W działaniach UE wyraźna jest zatem niebezpieczna tendencja do wzmacniania pozycji instytucji unijnych, nie tyle w interesie obywateli, co w interesie struktur samej organizacji, jaką jest Unia Europejska. Przykładami takich działań jest prawodawstwo dotyczące agencji Frontex, przejmującej coraz więcej kompetencji państw z zakresu ochrony granic, a także jeszcze niezrealizowane propozycje dotyczące wzmocnienia kompetencji Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, który miałby całkowicie przejąć kompetencje państw w zakresie decydowania o udzielaniu azylu cudzoziemcom.

3. **Wzmocnienie minimalnych norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl określonych w dyrektywie 2013/33/UE poprzez bardziej zdecydowane środki ustawodawcze mające na celu poprawę infrastruktury i zakwaterowania (zalecenie EPO 31 i zalecenia IT 5.6 (s. 11) oraz debata w grupie roboczej).** – OCENA NEGATYWNA

Środki tego typu powinny być zawsze adekwatne nie tylko do potrzeb uchodźców, lecz także do sytuacji materialnej, prawnej i budżetowej państwa przyjmującego. Centralnie narzucone standardy „infrastruktury i zakwaterowania” mogą w skrajnych przypadkach – gdy państwo przyjmujące samo znajduje się w trudnej sytuacji, kryzysie, czy na pograniczu wojny lub innych wyzwań i trudności – może prowadzić do niepokojów społecznych (sytuacja, w której uchodźcy żyją w lepszych warunkach niż obywatele) z jednej strony, a prób uniknięcia przyjmowania osób ubiegających się o azyl (ze względu na nadmierne obciążenia ekonomiczne i prawne) przez państwo z drugiej.

4. **Szczególną uwagę należy poświęcić wszystkim małoletnim, w tym zwłaszcza małoletnim bez opieki (zalecenie 38 i debata w grupie roboczej).** – OCENA POZYTYWNA

Niezależnie od warunków politycznych czy budżetowych, małoletni – zwłaszcza pozostający bez opieki, powinni zostać otoczeni najlepszą ochroną i opieką. Postępowanie takie jest najbardziej oczywistym odzwierciedleniem zasad i wartości na których Unia Europejska została zbudowana i których przestrzeganie deklaruje po dziś dzień.

5. **Wzmocnienie i zwiększenie zasobów finansowych i ludzkich, a także zdolności zarządczych Agencji UE ds. Azylu w celu skoordynowania działań i zarządzania relokacją osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich UE, tak aby doprowadzić do sprawiedliwego rozmieszczenia tych osób (zalecenia 36, 37 i zalecenie LT 3 oraz debata w grupie roboczej).** – OCENA NEGATYWNA

Proponowane zalecenie przewiduje wprowadzenie wspólnych zasad rozpatrywania wniosków azylowych, zmianę dotychczasowych reguł dotyczących relokacji, polegającą na solidarnej i sprawiedliwym podziale odpowiedzialności, co w rzeczywistości wiązać się może z przymusową relokacją osób posiadających status uchodźcy. Ponadto zalecenie proponuje wprowadzenie zharmonizowanych reguł mających na celu wzmocnienie i zwiększenie zasobów finansowych i ludzkich, które miałyby pomóc w realizacji założeń.

Realizacja powyższych zaleceń może nieść za sobą szereg negatywnych skutków. W pierwszej kolejności należy wymienić konsekwencje zarządzania relokacją, co w sytuacji napływu imigrantów podobnie jak w roku 2015 byłoby jednoznaczne z ulokowaniem części z nich także w państwach, które nie wyraziły na to zgody. Co więcej jako jeden z nadrzędnych celów zostało podane poszanowanie godności i praw człowieka. Przymusowa relokacja zdaje się jednak przeczyć poszanowaniu godności i praw człowieka.

Warto zwrócić uwagę, że wdrożenie tych zaleceń pomniejsza rolę i głos Państw Członkowskich w debacie nad przyjmowaniem migrantów ubiegających się o azyl. Ponadto „wzmocnienie i zwiększenie zasobów finansowych” oznaczać by mogło zwiększenie wkładów finansowych na Państw Członkowskich na rzecz Unii Europejskiej.

VIII. Edukacja, kultura, młodzież i sport

VIII.I. Propozycja nr 46: Edukacja

[OGÓLNA OCENA NEUTRALNA]

Cel: UE i jej państwa członkowskie powinny dążyć do utworzenia do 2025 r. inkluzywnego europejskiego obszaru edukacji, w ramach którego wszyscy obywatele będą mieli równy dostęp do wysokiej jakości edukacji i możliwość uczenia się przez całe życie, w tym na obszarach oddalonych i obszarach wiejskich. W tym celu Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny w szczególności podjąć następujące środki:

1. *Skoordynowanie poziomu wszelkich programów edukacyjnych w Unii Europejskiej przy z uwzględnieniem treści krajowych, regionalnych i lokalnych oraz stworzenie bliższych powiązań między systemami edukacji, w tym przez wprowadzenie równoważności dyplomów. Należy przyjąć certyfikowany minimalny standard kształcenia w zakresie głównych przedmiotów, poczynwszy od szkoły podstawowej. Należy ustanowić kompetencje dzielone w dziedzinie edukacji, przynajmniej w odniesieniu do edukacji obywatelskiej, przy czym wykonywanie tych kompetencji przez UE nie może uniemożliwiać państwom członkowskim wykonywania ich własnych kompetencji. Tytuły i szkolenia zawodowe powinny być zatwierdzane i wzajemnie uznawane we wszystkich państwach członkowskich UE173. Unia Europejska powinna również wspierać uznawanie edukacji pozaformalnej i nieformalnej oraz organizacji młodzieżowych, które ją zapewniają, a także okresów nauki za granicą. – OCENA NEUTRALNA*

Wśród wymienionych powyżej środków za słuszny należy uznać postulat wsparcia dla uznawania edukacji pozaformalnej i nieformalnej, jako iż możliwości zdobywania wiedzy i kompetencji poza standardową ścieżką edukacji formalnej znacząco wzrosły w ostatnich dekadach za sprawą rozwoju technologicznego umożliwiającego dostęp do nowych metod rozwoju. Wątpliwym jest natomiast postulat ustanowienia kompetencji dzielonych. Trudno znaleźć argumenty potwierdzające potrzebę tego rodzaju rozwiązania, a jednocześnie budzi ono niepokój w związku z przekazaniem UE kompetencji np. decydowania o kształcie nauczania także w dziedzinach, które są przedmiotem sporu pomiędzy państwami członkowskimi a UE (np. edukacja seksualna, czy religia). Podobnie oceniając propozycję minimalnego standardu kształcenia warto przywołać zasadę subsydiarności. Rzeczywistym problemem jest raczej zbyt duża centralizacja edukacji w systemach przynajmniej części państw, niesłusznie ograniczająca zakres władzy rodzicielskiej. Skrajnym przykładem jest prawie całkowita delegalizacja modelu edukacji domowej w państwie niemieckim, zapoczątkowana w czasach nazistowskich, a obecna do dnia dzisiejszego. Kierunkiem zmian powinno być więc zapewnienie i ochrona właściwie rozumianej autonomii rodziny.

2. Rozwijanie programów edukacji i uczenia się przez całe życie w Europie dostosowanych do przyszłych wyzwań, realizujących prawo do bezpłatnych szkoleń w miejscu pracy dla wszystkich i koncentrujących się na następujących zagadnieniach:

- **Edukacja obywatelska na temat procesów demokratycznych, wartości UE i historii Europy.** Zagadnienie to powinno zostać opracowane jako wspólny moduł, który będzie nauczany we wszystkich państwach członkowskich. Należy również poszerzyć znajomość ekonomii, co przyczyni się do lepszego zrozumienia procesu integracji europejskiej.
- **Umiejętności cyfrowe.**
- **STEAM.**
- **Przedsiębiorczość i badania naukowe.**
- **Poprawa krytycznego myślenia.** Należy zwiększyć umiejętności korzystania z mediów, aby zapewnić bezpieczeństwo w internecie i umożliwić obywatelom w każdym państwie członkowskim niezależną ocenę, czy dana informacja jest wiarygodna, oraz identyfikację fałszywych informacji, a jednocześnie korzystać z możliwości oferowanych przez internet. Powinno to być realizowane w ramach edukacji podstawowej jako odrębny przedmiot, a także oferowane w innych przestrzeniach publicznych dla obywateli w każdym wieku pod kierunkiem specjalnej organizacji unijnej, w oparciu o najlepsze praktyki wszystkich państw członkowskich. UE powinna zadbać o to, by specjalne środki finansowe były wykorzystywane przez państwa członkowskie do zamierzonych celów.
- **Włączenie umiejętności miękkich do wszystkich kursów w programach nauczania w szkołach.** Umiejętności miękkie oznaczają: słuchanie siebie nawzajem, zachęcanie do dialogu, odporność, zrozumienie, szacunek i uznanie dla innych, krytyczne myślenie, samodzielne uczenie się, nieustanną ciekawość, zorientowanie na wyniki.

- **Umożliwienie każdemu nabycia wiedzy o zrównoważeniu środowiskowym i jego związku ze zdrowiem. Różnorodność biologiczna powinna być obowiązkowym przedmiotem w szkołach. Kształcenie to powinno rozpoczynać się w szkole od konkretnych tematów dotyczących wszystkich kwestii ekologicznych i obejmować wycieczki w teren w celu pokazania odpowiednich przykładów z życia, które powinny być wspierane przez program finansowania.**
- **Walka z nękaniami i rasizmem.**

– OCENA NEUTRALNA

Zakres jaki obejmuje powyższy środek oraz spektrum możliwych kierunków realizacji jego poszczególnych założeń uniemożliwia wydanie jednoznacznej opinii co do konkretnych postulatów.

Rozwijanie programów edukacji i zachęta do uczenia się przez całe życie to założenia z gruntu dobre, przez które aktywizuje się społeczeństwo i pobudza samorozwój obywateli. Istotny jest jednak model realizacji tego celu. Wątpliwości budzi np. proponowana obowiązkowa edukacja obywatelska obejmująca także wartości UE, które wraz z poszerzeniem znajomości ekonomii mają przyczynić się „do lepszego zrozumienia procesu integracji europejskiej”. Założenie takie pozwala podejrzewać, że zajęcia te nie będą przedstawiać faktów i opierać się na krytycznym, samodzielnym myśleniu i własnej ocenie procesów historycznych, lecz staną się środkiem indoktrynacji za pomocą którego młodszymi pokoleniami UE będzie próbowała przedstawić swoją, jednostronną „wersję historii” oraz ekonomii, a celem takiego działania będzie uzasadnienie działań na rzecz przekształcenia UE ze wspólnoty narodów w superpaństwo.

3. **Wspieranie szkoleń nauczycieli, aby korzystali z najlepszych praktyk oraz stosowali nowoczesne, innowacyjne i kreatywne techniki nauczania, które odzwierciedlają ewolucję metod nauczania, w tym działania praktyczne, przy czym należy bazować również na wnioskach z pandemii COVID-19 i innego rodzaju kryzysów, a także propagować możliwości w zakresie mobilności.** –

OCENA NEUTRALNA

Powyższy środek należy uznać za pozytywny, przy założeniu uwzględnienia specyfiki pracy nauczycieli na różnym etapie edukacji oraz w związku z nauczaniem różnych przedmiotów. Stosowanie „nowoczesnych, innowacyjnych i kreatywnych metod nauczania” jest celowe, efektywne i korzystne w wielu przypadkach – lecz niekoniecznie we wszystkich: Przykładem może być praca nauczyciela matematyki w wyższych klasach szkół podstawowych, który możliwości np. tablicy interaktywnej wykorzysta podczas omawiania tylko niektórych zagadnień programowych. W przeważającej liczbie przypadków, praca nauczyciela matematyki będzie jednak oparta na narzędziach takich jak tablica i kreda. Wykorzystanie do „zwykłych” obliczeń narzędzi nowoczesnych, innowacyjnych i kreatywnych” jest oczywiście możliwe, jednak nie zawsze będzie celowe i potrzebne. Dlatego istotne jest, aby środek tego typu realizować poprzez tworzenie możliwości, a nie przymus.

4. **Aby zaspokoić potrzeby edukacyjne wszystkich dzieci i rodzin, priorytetowo traktować dostęp do sprzętu i wydajnej łączności szerokopasmowej.** – OCENA POZYTYWNA

Rozwój technologiczny i „nadążanie” za nim systemu edukacji jest jednym z kluczowych wyzwań, jakie stoją dziś przed nowoczesnym społeczeństwem i państwem. Pandemia COVID-19 i miesiące nauczania zdalnego lub hybrydowego pokazały nie tylko możliwości, ale także braki, które wymagają naprawy poprzez wdrożenie kompleksowych programów innowacji i dostosowania polskich szkół do etapu technologicznego na jakim dziś jesteśmy. To w pierwszej kolejności szkoły powinny uzyskać dostęp do nowoczesnego sprzętu komputerowego oraz wydajnej łączności, a w dalszej kolejności placówki te winny odpowiadać za niwelowanie ewentualnych utrudnień po stronie uczniów.

5. ***Utworzenie platformy informacyjnej na potrzeby ogólnounijnej wymiany wiedzy i doświadczeń, gromadzącej informacje na temat ponadnarodowych kursów edukacyjnych i szkoleniowych w UE, prezentującej przykłady najlepszych praktyk i oferującej obywatelom możliwość przedstawienia nowych pomysłów na wymianę transgraniczną. Powinna ona oferować materiały dydaktyczne na temat zmiany klimatu, zrównoważonego rozwoju, kwestii środowiskowych i cyfryzacji oraz dostarczać informacje na temat istniejących specjalistycznych forów poświęconych kluczowym zagadnieniom. Można by ją udostępnić wraz z programem finansowania w celu wsparcia wykorzystywania i wdrażania informacji na platformie. – OCENA POZYTYWNA***

Możliwe ujednolicenie rozproszonych w tej chwili informacji na temat aktywności, działań i innych kwestii związanych z UE i jej organami oraz instytucjami jest postulatem zasługującym na uznanie. Jeden, kompleksowy portal obejmujący wszystkie obszary działalności i aktywności Unii byłby z pewnością narzędziem pomocnym i zachęcającym do zaangażowania kolejnych obywateli.

Nasze wybrane publikacje

Rola Polski w powojennej odbudowie Ukrainy



W kierunku efektywnego sądownictwa w Polsce.

Propozycje i kierunki zmian



Równouprawnienie czy uniformizacja?

Polityka na rzecz równości kobiet
i mężczyzn Unii Europejskiej



Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

powstał, by bronić osoby i środowiska zagrożone społeczną marginalizacją bądź wykluczone ze względu na przywiązanie do naturalnego ładu społecznego i tradycyjnych wartości, poświadczonych w Konstytucji RP. Działamy na rzecz prawnej ochrony człowieka na każdym etapie życia, tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, autonomii rodziny, wolności religijnej oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z własnym sumieniem.

Eksperci z Centrum Analiz Prawnych Ordo Iuris:

- analizują i opiniują projekty ustaw,
- docierają z prawną argumentacją do polityków w kraju i w instytucjach europejskich,
 - biorą udział w pracach komisji parlamentarnych,
 - przedstawiają opinię w sądach (tzw. amicus curiae),
 - monitorują działania administracji publicznej.

Prawnicy z Centrum Interwencji Procesowej Ordo Iuris:

- występują w obronie rodzin zagrożonych rozbiem z powodu nieuzasadnionej ingerencji państwa,
- reprezentują przedstawicieli zawodów medycznych i innych grup zawodowych, doświadczających trudności w profesjonalnym wykonywaniu zawodu zgodnie z osądem własnego sumienia,
- występują jako rzecznicy słowa i zgromadzeń, szczególnie w interesie obrońców życia,
- biorą udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym na rzecz spójności obowiązującego prawa z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

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 o nas: www.przyjaciele.ordoiuris.pl).

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

Darowiznę można przekazać na konto:

34 1020 1026 0000 1502 0301 0469

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)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@Ordoluris](https://twitter.com/Ordoluris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)



[/ordo.iuris](https://www.instagram.com/ordo.iuris)

ISBN 978-83-964996-2-2



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

www.ordoiuris.pl