



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Warszawa, 28 kwietnia 2025 r.

Opinia

Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

w sprawie

inicjatywy Komisji Europejskiej „Europejska Tarcza Demokracji”

I. Główne założenia „Europejskiej Tarczy Demokracji”

W maju 2024 roku Przewodniczącą Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen ogłosiła utworzenie agencji mającej zajmować się walką z dezinformacją i operacjami zagranicznego wpływu. Deklaracja ta znalazła potwierdzenie w programie politycznym Komisji Europejskiej na kadencje w latach 2024 – 2025¹. W celu realizacji powyższego postulatu w grudniu 2024 roku Parlament Europejski powołał specjalną Komisję Specjalną do spraw Europejskiej Tarczy Demokracji².

Na dalszym etapie prac nad Europejską Tarczą Demokracji, pod koniec marca 2025 roku, Komisja Europejska wystosowała zaproszenie dotyczące zgłaszania uwag do inicjatywy, które mają zostać uwzględnione w Komunikacie tego gremium, adresowanym do

¹ Europe's choice. Political guidelines for the next European Commission 2024–2029, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf, dostęp: 28 kwietnia 2025.

² Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie powołania, kompetencji, składu liczbowego i długości kadencji Komisji Specjalnej ds. Europejskiej Tarczy Demokracji, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0065_PL.html, dostęp: 28 kwietnia 2025.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów³.

Zgodnie z dokumentem upublicznionym przez Komisję Europejską⁴, Europejska Tarcza Demokracji ma koncentrować się wokół 4 zasadniczych obszarów, włączając w to:

- przeciwdziałanie dezinformacji oraz zagranicznym manipulacjom informacjami i ingerencjom w informacje,
- zapewnienie rzetelności i integralności procesów wyborczych, a także wzmocnienie demokratycznych ram oraz mechanizmów kontroli i równowagi (w tym wolnych, pluralistycznych i niezależnych mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako kluczowych podmiotów demokracji),
- wzmocnienie odporności i gotowości społeczeństwa (w tym umiejętności cyfrowe i umiejętność korzystania z mediów, krytyczne myślenie, itd.),
- zwiększanie uczestnictwa i zaangażowania obywateli.

II. Potrzeba ochrony praw i wolności obywatelskich gwarantowanych przepisami prawa pierwotnego w kontekście prac na Europejską Tarczą Demokracji.

W powyższym kontekście Instytut Ordo Iuris zwraca w szczególności uwagę, iż działania nakierowane na zwalczanie dezinformacji, ataków hybrydowych oraz obcych wpływów nie mogą mieć charakteru cenzury prewencyjnej. Wolność słowa jest bowiem gwarantowana szeregiem przepisów prawa pierwotnego Unii Europejskiej, w tym postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej oraz Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵. Ponadto, zasada

³ European Democracy Shield. Call for evidence, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14587-European-Democracy-Shield_en, dostęp: 28 kwietnia 2025.

⁴ Zaproszenie do zgłaszania uwag dotyczących inicjatywy (bez oceny skutków), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14587-European-Democracy-Shield_en, dostęp: 28 kwietnia 2025.

⁵ Zasada poszanowania wolności myśli, sumienia i religii, wyrażona w art. 10 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej; zasada wolności słowa i wypowiedzi oraz pluralizmu mediów, wyrażona w art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej; art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty; art. 11 ust. 1



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

wolności słowa jest istotą i podstawowym warunkiem funkcjonowania ustroju demokratycznego, w ramach którego obywatele mogą prezentować swoje opinie oraz uczestniczyć w demokratycznych procedurach politycznych. Należy również zwrócić uwagę na sposób zdefiniowania pojęcia „dezinformacja”, tak by nie było ono szeroko sformułowane czy niedostatecznie precyzyjnie, gdyż mogłoby to stać w sprzeczności z postanowieniami wskazanych powyżej aktów prawa pierwotnego. Nie można bowiem doprowadzić do sytuacji, w której do kategorii „dezinformacji” będzie można zaliczyć niewygodne fakty i opinie, stojące w sprzeczności z tzw. poprawnością polityczną. Wskazana powyżej uwaga odnosi się również do pozostałych definicji, które stanowić będą istotną część przyszłej Europejskiej Tarczy Demokracji („obcy wpływ” czy „działania hybrydowe”).

W tym kontekście należy również przywołać pozostałe relewantne przepisy prawa pierwotnego, regulujące prawa i wolności obywatelskie oraz relację na linii Unii Europejska – państwa członkowskie, istotne z punktu widzenia celu i założeń Europejskiej Tarczy Demokracji, włączając w to przede wszystkim odpowiednio zasadę poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁶ oraz zasadę poszanowania państw członkowskich⁷. Wszelkie unormowania, które mogą być przyjęte w ramach Europejskiej Tarczy Demokracji powinny bowiem uwzględniać te dwie wskazane powyżej pryncypia, na których opiera się Unia Europejska. Odnosi się to zwłaszcza do zwartych w cytowanym dokumencie Komisji Europejskiej informacji, dotyczących zapewnienia rzetelności i integralności procesów wyborczych.

III. Preferowane możliwe sposoby walki z obcą ingerencją.

Biorąc pod uwagę cel i najważniejsze założenia Europejskiej Tarczy Demokracji, Instytut Ordo Iuris chciałby wskazać na inne obszary, w ramach których Unia Europejska mogłaby podejmować działania, faktycznie mające na celu zwalczanie obcych ingerencji oraz prób

Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.

⁶ Art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

⁷ Art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

wywierania wpływu przez wrogie państwa trzecie. W tym kontekście Instytut rekomenduje przede wszystkim zwiększenie transparentności organizacji pozarządowych działających w państwach członkowskich Unii Europejskiej, także w odniesieniu do podmiotów działających w ramach UE, zwiększenie transparentności instytucji Unii Europejskiej oraz zwiększenie wsparcia dla państw zmagających się z atakami hybrydowymi, polegającymi w szczególności na wywieraniu na nie presji migracyjnej.

a) Zwiększenie transparentności organizacji pozarządowych działających w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Najlepszym możliwym sposobem zwalczania obcych ingerencji oraz wpływów pochodzących z wrogich państw trzecich byłoby zwiększenie transparentności organizacji pozarządowych działających w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Instytut popiera działania legislacyjne mające na celu podniesienie standardu transparentności finansowania organizacji pozarządowych, zwłaszcza w odniesieniu do środków zagranicznych, także w ramach przepływów pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W tym kontekście warto byłoby rozważyć m.in. wprowadzenie obowiązku sprawozdawczego w zakresie finansowania dla przedstawicielstw organizacji pozarządowych z państw trzecich lub innych państw UE czy zmianę przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej w kontekście działalności szeroko pojmowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych tego typu podmiotów. Wprowadzenie takich rozwiązań byłoby szczególnie ważne w dobie silnej dezinformacji i wzajemnych oskarżeń pomiędzy organizacjami o uzyskiwanie środków zagranicznych, a także zwiększyłoby przejrzystość debaty publicznej, narzucając identyczny obowiązek dla podmiotów krajowych i zagranicznych, co odpierałoby wszelkie zarzuty ewentualnego naruszenia swobody przepływu kapitału oraz prawa do swobodnego zrzeszania się.

b) Zwiększenie transparentności instytucji Unii Europejskiej

Powyższe odnosi się także do działalności instytucji samej Unii Europejskiej. W przeszłości różne instytucje Unii były bowiem krytykowane przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego jak i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za niedostateczną transparentność. Przykładem może być raport tego ostatniego podmiotu, opublikowany w



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

2024 roku⁸. W przedmiotowym raporcie wskazuje się, iż obywatele Unii Europejskiej napotykać na wiele problemów, związanych z uzyskiwaniem dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej (Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz Rada Unii Europejskiej). Ponadto, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich poddała krytyce działania Komisji Europejskiej, dotyczące potencjalnego konfliktu interesów między zewnętrznymi ekspertami oceniającymi wnioski projektowe w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego. W tym konkretnym przypadku Komisja, w przeciwieństwie do ogólnie przyjętej praktyki, nie jest bowiem zobowiązana do publikowania ich nazwisk, co rodzi liczne wątpliwości. W związku z tym, Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich wszczęła dochodzenie w tej sprawie, wysyłając do Komisji Europejskiej szereg pytań dotyczących m.in. sposobu, w jaki pracownicy Komisji oceniają i weryfikują oświadczenia własne ekspertów, liczby wykrywanych przypadków konfliktu interesów oraz sposobu postępowania Komisji w sytuacji pojawienia się ostrzeżeń o konfliktach interesów.

c) Zwiększenie wsparcia dla państw zmagających się z hybrydowymi formami agresji, w tym m.in. z presją migracyjną

W kontekście problematyki, wokół której koncentrować ma się Europejska Tarcza Demokracji warto zwrócić uwagę na rosyjsko – białoruskie działania hybrydowe, podejmowane wspólnie przez te państwa począwszy od 2021 roku. Ich istotą jest wywieranie presji migracyjnej na państwa członkowskie UE, których granice wschodnie są jednocześnie granicami Unii Europejskiej (odnosi się to w szczególności do Polski).

Biorąc pod uwagę powyższe, zasadnym wydaje się, aby Unia Europejska podejmując się wysiłku przeciwdziałania atakom hybrydowym oraz obcej ingerencji pochodzących z wrogich państw trzecich, włożyła więcej wysiłków na zwalczaniu zjawisk polegających na wywieraniu presji migracyjnej pochodzącej z tych trzecich. Działania UE mogłyby więc polegać na wspieraniu państw członkowskich w budowie barier i innych zabezpieczeń na granicach zewnętrznych UE czy też na inicjacji procesów, zmierzających do zmiany

⁸ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawozdanie roczne 2023, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/doc/annual-report/pl/183636>, dostęp: 28 kwietnia 2025.



*Razem w obronie
życia, wolności, rodziny
i suwerenności!*

aktualnych uregulowań prawnomiędzynarodowych, dotyczących spraw z zakresu migracji i azylu. Instytut Ordo Iuris podkreślał bowiem wielokrotnie, iż aktualne przepisy dotyczące tych zagadnień, zakotwiczone w prawie międzynarodowym, są niedostosowane do współczesnych wyzwań i zagrożeń⁹.

IV. Podsumowanie

Konkludując, ingerencje ze strony wrogich reżimów są istotnym zagrożeniem dla suwerenności, integralności terytorialnej oraz bezpieczeństwa państw członkowskich UE. Przykładem tego typu aktywności są rosyjsko – białoruskie działania na wschodniej granicy Polski, polegające na wywieraniu presji migracyjnej na Polskę a w szerszej perspektywie, na wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest więc oczywistym, iż Unia Europejska powinna wspierać państwa członkowskie w zwalczaniu tego typu zagrożeń. Instytut Ordo Iuris jednocześnie prezentuje stanowisko, iż zwalczanie działań hybrydowych i ingerencji ze strony państw trzecich nie może jednak służyć za pretekst czy być podstawą do ograniczania podstawowych praw i wolności obywatelskich.

⁹ Co zawiera Pakt Migracyjny i jakie będą jego skutki dla Polski, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-instytutu/co-zawiera-pakt-migracyjny-i-jakie-beda-jego-skutki-dla-polski>, dostęp: 28 kwietnia 2025.