

UNIA SUWERENNYCH PAŃSTW CZY SCENTRALIZOWANA NOWA EUROPA?



NARODOWY
BANK POLSKI

Projekt realizowany
z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej



AKADEMIA
KOPERNIKAŃSKA

**UNIA
SUWERENNYCH
PAŃSTW
CZY
SCENTRALIZOWANA
NOWA EUROPA?**





**NARODOWY
BANK POLSKI**

Projekt realizowany
z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

**AKADEMIA
KOPERNIKAŃSKA**

The logo for Akademia Kopernikańska features a stylized orange planet with a ring system, resembling Saturn, positioned to the right of the text.

Spis treści

Wstęp	5
Część I. Proces centralizacji Unii Europejskiej jako droga do "Nowej Europy"	
Bronisław Sitek Europa według Ojców Założycieli a współczesne problemy integracji europejskiej	9
Grzegorz Górski Proces centralizacji Unii Europejskiej jako droga do „Nowej Europy”	23
Fabrizio Giuilimondi Lo stato di diritto alla luce degli „standard Europei”	31
Alejandro Torres Gutiérrez Implementation of the Rule of Law in Spain: Challenges, Mistakes and Opportunities	49
Iker Beraza Following the financial crisis: Does the new banking regulation in the EU make us resilient enough?	71
Tomasz Grzegorz Grosse Crisis management in the European Union on the example of the Covid-19 pandemic	75
Część II. Narodowy Bank Polski jako strażnik suwerenności Polski	
Robert Nowicki Rola złota w bankowości centralnej	93
Bartosz Kowalczyk Złoto(y) XXI wiek dla Polski – kluczowa rola Narodowego Banku Polskiego – uzyskanie znaczących przewag konkurencyjnych w momencie dokonywania ryzykownych zmian w traktatach UE	99
Paweł Huptas Cyfrowy pieniądz banku centralnego jako instrument polityki pieniężnej	109

Wstęp

W dniach 13–15 września 2023 roku odbyła się w Lublinie międzynarodowa konferencja naukowa pt. *Czy federalizacja Unii Europejskiej jest zagrożeniem dla Polski i dla Europy?* Przedsięwzięcie to realizowane było we współpracy Akademii Kopernikańskiej z Narodowym Bankiem Polski.

Oczywistym punktem odniesienia dla refleksji międzynarodowej grupy uczonych, było odniesienie się do propagowanych przez niektóre środowiska w Europie zmian w traktatach określających ustrój i funkcjonowanie Unii Europejskiej. Zmiany te budzą bardzo wiele kontrowersji i wątpliwości i próba ich rzetelnej oceny były podstawowym celem konferencji.

Podczas konferencji wygłoszonych zostało przez uczonych z sześciu krajów (Hiszpanii, Węgier, Włoch, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Ukrainy) z siedmiu uczelni polskich i siedmiu uczelni zagranicznych, 20 referatów:

- Bronisław Sitek (Uniwersytet SWPS), *Europa Ojców Założycieli*.
- Tomasz G. Grosse (Uniwersytet Warszawski), *Metoda niemiecka walki z kryzysem w UE na przykładzie pandemii Covid-19 (The German method of fighting the crisis in the EU on the example of the Covid-19 pandemic)*.
- Grzegorz Górski (Akademia Jagiellońska), *Federacja Europejska - Europa „dwóch prędkości” czy Europa podwójnych standardów?*
- Artur Kotowski (Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego), *Zaginiony multicytryzm prawa europejskiego*.
- Marius Ostrowski (European University Florence), *Resolving the impasse: Towards a new European Treaty*.
- Manuel Vescovi (Copernican Academy) *Past, present and future of the European Union*.
- Arkadiusz Jabłoński (Katolicki Uniwersytet Lubelski), *Praworządność między sensem a znaczeniem. Perspektywa socjologiczna*.
- Conor Casey (Surrey University), *How Should the Natural Lawyer Engage with Supranational Jurisprudence? A Case Study of the Attorney General of Northern Ireland John Larkin KC, 2010-2020*.
- Andrzej Bryk (Uniwersytet Jagielloński), *Jurystokracja jako forma post-demokratycznego ustroju i narzędzie federalizacji UE*.
- Fabrizio Giulimondi (Universita La Sapienza, Roma), *„Contributions and funding sub condicione „conditionality”; abuse of the „Rue of law” infringement of the principle of subsidiarity; violation of national sovereignty; interference with the legal systems of EU Member States; conflict with the „identities constitutional”*.
- Vasyl Kostytsky (Kijowski Uniwersytet Narodowy), *Era władzy sędziowskiej w Europie: problemy trójpodziału władzy w kontekście praworządności i suwerenności narodowe*.
- Alejandro Torres Gutierrez (Universidad Publica de Navarra), *Implementation of the Rule of Law in Spain: Challenges, Mistakes and Opportunities*.
- Emőd Veress (University of Miskolc), *Reform of the Romanian Judiciary, in the light of the EU CVM mechanism*.
- Kazimierz Dadak (Hollins University, Virginia), *Euro jako czynnik dezintegrujący*.
- György Marinkás (University of Miskolc), *Some remarks on the 'Half-Built House' from a Hungarian perspective with special regard to the ECB's crisis management measures (and their conformity with the principle of conferral)*.
- Janoś Szylagyi (University of Miskolc), *Key land law issues of Hungary in the light of EU law: Protecting local farmers and classic rural communities in a globalising Europe*.

- Mark P. Szpak (Boston), *Federalism, Independence and Acquiescence in Cross-State Data Protection Controls in the EU and US*.
- Andrij Boyko (Kijowski Uniwersytet Narodowy), *Ukraine as a Candidate on the Way to the EU: Risks of the Unjustified Narrowing of National Sovereignty*.
- Pasquale Policastro (Uniwersytet Szczeciński), *Suwerenność państwa w zakresie zasobów naturalnych oraz niemożność przekazywania organizacjom międzynarodowym własnych kompetencji w zakresie zarządzania lasami. Propozycje konstytucyjne, prawodawcze i polityczne dla Polski*.
- Leszek Graniszewski (Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego, Warszawa), *Kształtowanie transnarodowych partii politycznych i systemu wyborczego jako instrument federalizacji Unii Europejskiej (zdalnie)*.
- Tomasz Demendecki (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Sąd Najwyższy), *Orzecznictwo europejskich organów sądowych jako instrument realizujący ideę federalnej Unii Europejskiej*.

Niewątpliwym sukcesem organizatorów tego przedsięwzięcia było przedstawienie pogłębionych refleksji naukowych na tak wiele niezwykle ważnych i aktualnych zagadnień determinujących dzisiaj rzeczywistość prawno-ustrojową Unii Europejskiej.

W prezentowanym wydawnictwie przedstawiamy część tego dorobku. Podkreślić bowiem należy, że w początkach grudnia (11–12) odbędzie się w Warszawie druga część tego wydarzenia. Będzie ona poświęcona zagadnieniom ekonomicznym, w szczególności związanym z kondycją strefy Euro oraz perspektywom rozszerzenia tej strefy na inne państwa (Polska, Czechy, Rumunia, Węgry, Szwecja czy Dania). Kolejna część tej publikacji zawierać będzie pozostałe teksty.

Jednocześnie postanowiliśmy, aby w ramach tego wydawnictwa zaprezentować kilka tekstów, które nagrodzone zostały w konkursie dla absolwentów uczelni wyższych z tytułem magistra na najlepszy tekst z zakresu bankowości centralnej.

Konkurs ten przeprowadziła Akademia Kopernikańska we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim. W sposób zaskakujący dla organizatorów konkursu okazało się, że niezwykle interesujące przemyślenia autorów tekstów o bankowości centralnej, wpisują się w debatę dotyczącą sensu ewentualnego włączenia Polski do strefy Euro.

Cieszymy się zatem tym bardziej, że te niezmiernie interesujące opracowania młodych uczonych, ujrzą światło dzienne w ramach tak ważnego wydawnictwa.

Grzegorz Górski

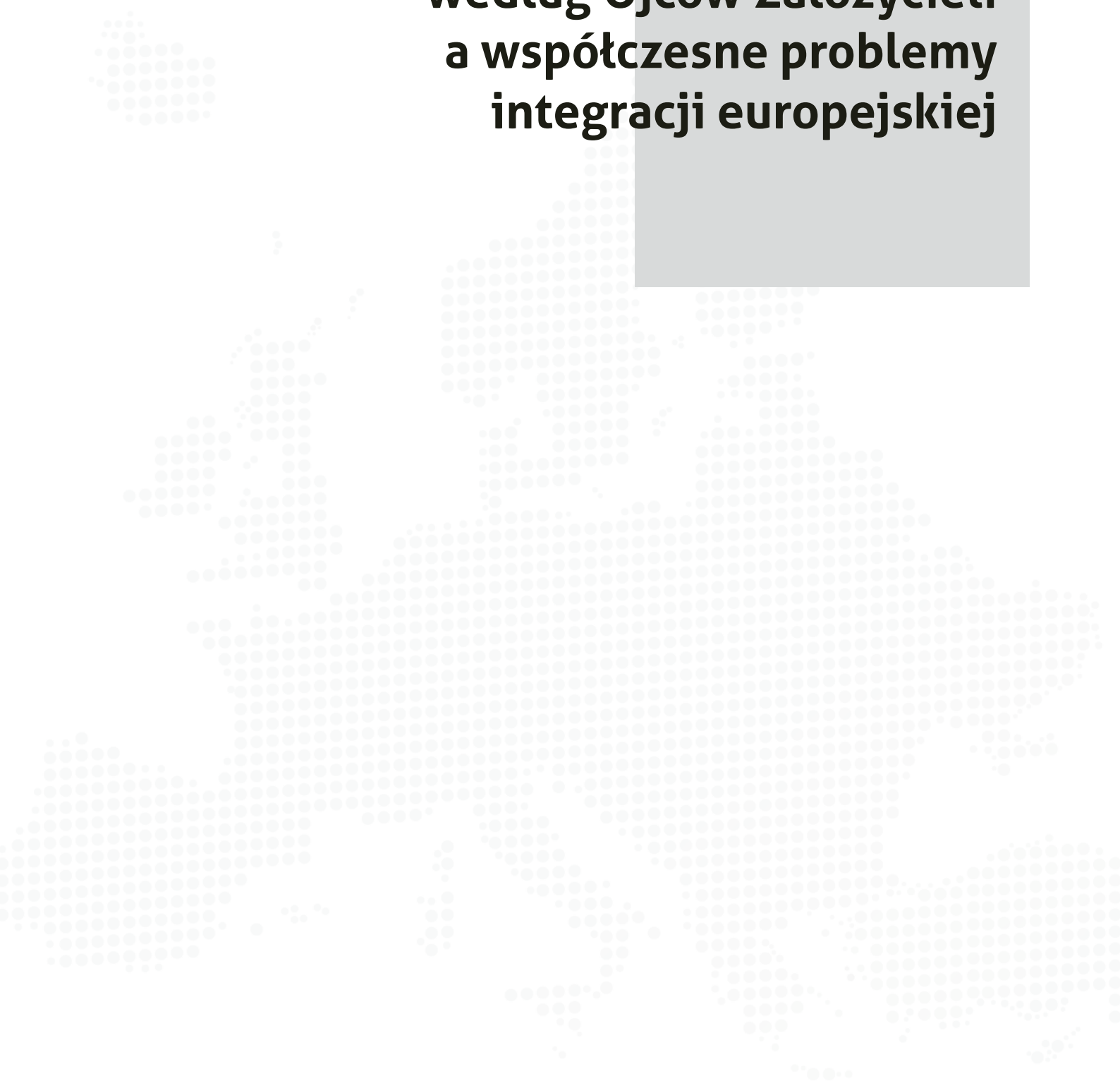


Część I

Proces centralizacji Unii Europejskiej jako droga do „Nowej Europy”

Prof. dr hab. Bronisław Sitek
Uniwersytet SWPS
0000-0002-7365-6954

Europa według Ojców Założycieli a współczesne problemy integracji europejskiej



1. Wstęp

Analizując wydarzenia polityczne oraz zachodzące od trzech dekad zmiany społeczne w ramach Unii Europejskiej, rodzi się pytanie o przyszłą wizję tej dobrowolnej organizacji 27 państw europejskich, w tym Polski. Warto przypomnieć, że poszczególnym etapom tworzenia i rozszerzania Unii o nowe państwa towarzyszył obustronny entuzjazm, tak państwom przyjmującym jak i państwom wstępującym. Wielu pamięta jeszcze euforię społeczną wywołaną przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r.

Upływ czasu oraz rodzące się ponadnarodowe nowe problemy takie jak: kryzys uchodźcy, wojna Rosji z Ukrainą czy utrzymanie wspólnej dyscypliny pomiędzy państwami członkowskimi rodzi dzisiaj podziały i spory co do konkretnych rozwiązań czy też stosowanych procedur decyzyjnych. Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba refleksji nad wizją przyszłości Unii Europejskiej. W tym kontekście wydaje się konieczne powrót do pierwotnej wizji zjednoczonej Europy w świetle poglądów tzw. Ojców Założycieli, zwłaszcza Alcide De Gasperiego, Konrada Adenauera i Roberta Schumana¹. Następnie niezbędne jest wskazanie na obecne istniejące podziały w ramach Unii Europejskiej oraz na ich przyczyny.

We wnioskach końcowych zostaną nakreślone możliwe rozwiązania, które mogłyby pozwolić na dalszy rozwój struktury i integracji Unii Europejskiej możliwej do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie.

2. Powstanie Wspólnot Europejskich – (nie)spełnione nadziei Ojców Założycieli

Traumatyczne dla całej ludzkości doświadczenia II wojny światowej zmusiły ówczesnych decydentów politycznych i myślicieli do szukania takich rozwiązań politycznych i gospodarczych, które pozwoliłyby na budowanie trwałego pokoju w Europie. Należy pamiętać, że Europa, a właściwie niektóre kraje Europejskie, takie jak Francja, Niemcy, Belgia, Holandia, Portugalia czy Włochy zostały dotknięte negatywnymi skutkami nie tylko wojny, ale również utratą znacznych dochodów budżetowych z kończącej się wówczas epoki kolonialnej². Błędna polityka kolonialna powodowała nie tylko niszczenie lokalnej struktury społecznej i gospodarczej, ale też przyczyniała się do kreowania przyszłych problemów społecznych w Europie³. W celu znalezienia rąk do prostych pracy już w XIX wieku sprowadzono do Europy coraz więcej ludności z kolonii, zwłaszcza Wielka Brytania i Francja⁴.

W tamtym kontekście historycznym pojawiły się pomysły na przyszłą Europę wypracowane przez ówczesnych trzech polityków europejskich, tj. Alcide De Gasperiego, Konrada Adenauera i Roberta Schu-

¹ Zob. G. Audisio, A. Chiara, *Twórcy zjednoczonej Europy. Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi*, tłum. P. Borkowski, Warszawa 1995, s. 144.

² Zob. E.P. Fitzgerald, *Did France's colonial empire make economic sense? A perspective from the postwar decade, 1946–1956*, *The Journal of Economic History*, 48(2)(1988), s. 373-385.

³ Były dwa modele organizacji kolonii, francuski i brytyjski. Pierwszy z nich polegał na całkowitym uzależnieniu lokalnej władzy od rządów państwa Francuskiego, drugi zaś model pozwalał na rozwój autonomii lokalnych struktur administracji państwowej. Zob. A. Więcek, *Kolonializm w Afryce i jego skutki – model brytyjski i model francuski*, *Przegląd prawniczy ekonomiczny i społeczny* 4(2012), s. 79-93.

⁴ K. Jaworski, *Francuska wizja zróżnicowanej integracji europejskiej w kontekście debaty na temat przyszłości UE i strefy euro*, *Sprawy Międzynarodowe* 72.4(2019), s. 197.

mana⁵. Stąd niezbędnym jest krótkie zaprezentowanie życiorysu i poglądów tych polityków w celu pokazania ich wizji nowego ładu europejskiego po II wojnie światowej. Pozwoli to na poszukanie odpowiedzi na dwa podstawowe pytania, a mianowicie: co zostało zrealizowane z tamtych pomysłów? oraz na ile wizja tzw. Ojców Założycieli Wspólnot Europejskich dzisiaj, tj. w świecie globalnym i wirtualnym, jest przydatna i aktualna?

2.1. Alcide De Gasperi (1881-1954)

Jednym z tzw. Ojców Założycieli Zjednoczonej Europy był Alcide De Gasperi, który już w 1911 r. był przedstawicielem Trydentu do austriackiej Izby Reprezentantów w Wiedniu. W tym samym roku podczas jednego ze swoich wystąpień mówił tak o potrzebie budowy zjednoczonej Europy. Jego pomysł nie mógł wówczas zostać zrealizowany w skutek wybuchu pierwszej wojny światowej oraz dominującej wówczas ideologii faszystowskiej i komunistycznej w Europie. Ale już w 1943 r. założył Partię Chrześcijańsko-Demokratyczną, a po upadku ustroju faszystowskiego został premierem Włoch w latach 1945-1953. Był gorącym rzecznikiem demokracji i wolności w Europie. Wspierał plan Roberta Schumana w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (dalej EWWiS). Traktat o powołaniu EWWiS został podpisany w Paryżu w dniu 18 kwietnia 1951 r., a Alcide De Gasperi przewodniczył pierwszemu EWWiS⁶.

Alcide De Gasperi postulował utworzenie europejskiej polityki obronnej. Plan ten ostatecznie nie został sfinalizowany. Alcide De Gasperi przyjmując nagrodę Karola Wielkiego w 1952 r. powiedział: *Przyszłość nie będzie kształtowana poprzez stosowanie siły czy żądzę podbojów, lecz poprzez cierpliwe stosowanie metod demokratycznych w konstruktywnym duchu porozumienia i przy poszanowaniu prawa do wolności*. Postulowane przez Alcide De Gasperiego zakończenie ery podbojów przez państwa europejskiego motywowało go do stwierdzenia, że przyszła Europa winna być zjednoczona, jako związek odrębnych państw. Według niego taka struktura Wspólnot Europejskich umożliwi wzajemne uzupełnianie się, współpracę oraz wsparcie z jednoczesnym poszanowaniem różnorodności. Stąd po koniec życia Alcide De Gasperi postulował powołanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Alcide de Gasperi podkreślał wagę europejskiej solidarności i usunięcia barier dzielących Kontynent. Uznał, że „projekt europejski” może odnieść sukces tylko wtedy, gdy pozostanie wierny duchowi solidarności a wspólna wola Europy będzie silniejsza niż wola poszczególnych narodów. Ten duch solidarności i otwartości na innych był postrzegany jako niezbędny dla budowania zjednoczonej i zasobnej Europy. Wizja Europy Alcide De Gasperiego opierała się na przekonaniu, że polityczne i duchowe dziedzictwo ojców założycieli powinno być rozwijane i wzmacniane oraz że Europa powinna przyczyniać się do budowania przyszłości pełnej sprawiedliwości, solidarności i pokoju dla wszystkich narodów⁷. Wizja Zjednoczonej Europy według Alcide De Gasperiego była jak na owe czasu niezwykle postępową i użyteczną dla budowania przyszłego trwałego pokoju w Europie.

2.2. Konrad Adenauer (1876-1967)

Drugim z Ojców Założycieli Zjednoczonej Europy, którego działalność i poglądy znacznie przyczyniły się do procesu integracji Europejskiej był Konrad Adenauer, który już w okresie międzywojennym XX wieku pełnił urząd burmistrza Kolonii. W 1933 r. naziści pozbawili go tego urzędu, na który powrócił po II wojnie

⁵ Katalog Ojców Założycieli Zjednoczonej Europy nie jest zamknięty. Do tego katalogu zalicza się jeszcze m.in. Jean Monnet, Altiero Spinelli, Paul-Henri Spaak, Joseph Bech czy nawet Winston Churchill. Zob. Z.B. Rudnicki, *Polityczne koncepcje Unii Europejskiej*, Studia Humanistyczne: Rocznik Akademii Górniczo-Hutniczej im. St. Staszica 7(2009), s. 11-27.

⁶ H. Szareyko, *Alcide De Gasperi. Jeden z „Ojców” Zjednoczonej Europy*, Wrocławski Przegląd Teologiczny 17(2009), nr 2. s. 205. (s. 199-206); R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 16–21.

⁷ *Letter of His Holiness John Paul II to Italian Bishops*, [w:] https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/letters/1994/documents/hf_jp-ii LET_06011994_respons-catholic-people.html [dostęp: 9.09.2023].

światowej. Ale już w 1949 r. objął urząd pierwszego kanclerza Republiki Federalnej Niemiec. Urząd ten piastował przez 14 lat. Konrad Adenauer był zdecydowanym przeciwnikiem nazizmu, przez co utracił nie tylko urząd burmistrza Kolonii, ale także naraził się na ostracyzm finansowy. Ten trudny okres przetrwał głównie dzięki pomocy Kościoła Katolickiego. Jako praktykujący katolik akcentował znaczącą rolę chrześcijaństwa w procesie integracji europejskiej⁸.

Doświadczenia jakie Konrad Adenauer zdobył będąc burmistrzem Kolonii oraz podczas prześladowań jakich doznał osobiście podczas okresu dyktatury nazistowskiej sprawiły, że już w okresie międzywojennym myślał nad drogą prowadzącą do zjednoczenia Europy i położenia kresu wojnom, zwłaszcza między Niemcami a Francją. Swoje działania opierał na pracowitości oraz chrześcijańskich zasadach moralnych i wartościach. Stąd Konrad Adenauer był zwolennikiem utworzenia EWWiS oraz późniejszego traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej z 1957 r. Podejmował działania zmierzające do zniwelowania historycznej wrogości jak istniała w stosunkach pomiędzy Francją i Niemcami. Konrad Adenauer był pragmatykiem zdeterminowanym do intensyfikacji działań na rzecz zjednoczenia Europy, w której Niemcy będą w pełni państwem demokratycznym i wolnym. Konrad Adenauer zdawał sobie sprawę w drzemącym w narodzie Niemieckim mitu o potęgze i dominacji nad światem, a przynajmniej nad Europą. Stąd twierdził, że Niemcy mogą odgrywać decydującą rolę w świecie, ale tylko na drodze prowadzącej do zjednoczonej Europy⁹. W początkach pełnienia urzędu kanclerza Niemiec sprzeciwił się też odbudowie niemieckiej armii narodowej, ta bowiem mogłaby stanowić zagrożenie dla przyszłej Europy. Postulował utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹⁰.

2.3. Robert Schuman (1886-1963)

Trzecim z omawianych tzw. Ojców Założycieli Zjednoczonej Europy jest Robert Schuman, francuski polityk, dwukrotny premier Francji, minister spraw zagranicznych i minister finansów. Był jednym z kluczowych polityków europejskich mających wpływ na procesy integracyjne po II wojnie światowej w Europie¹¹. Robert Schuman był gorliwym katolikiem. Twierdził, że autentyczna integracja europejska nie może abstrahować od wymiaru kulturowego, która jest istotnym elementem europejskiej samoświadomości. Nawiązując do chrześcijańskiego dziedzictwa Robert Schuman stwierdził, że należy wskazać na trzy podstawowe wartości wynikające z chrześcijaństwa, tj. demokrację, pokój oraz jedność w różnorodności¹².

Największy wkład Roberta Schumana w integrację europejską to tzw. Deklaracja Schumana, jaką było jego wystąpienie z 9 maja 1950 r. Deklarację tę uważa się za akt naradzenia się Unii Europejskiej. Stąd dzień 9 maja został ustanowiona dniem Unii Europejskiej. Robert Schuman w swoim wystąpieniu twierdził m.in.: „Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała poprzez konkretne osiągnięcia budujące rzeczywistą solidarność. Zgromadzenie narodów europejskich wymaga wyeliminowania odwiecznej wrogości między Francją a Niemcami”¹³.

⁸ Zob. B. Gaziński, *Inspiracje chrześcijańskie w działalności Konrada Adenauera – współtwórcy powojennych Niemiec i dzisiejszej Unii Europejskiej*, Nurt SVD, 142(2)(2017), s. 467-481.

⁹ *Konrad Adenauer o znaczeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej*, [w:] *Wybór tekstów źródłowych do historii powszechnej po II wojnie światowej. 1945-1955, część 2, t. 1*, oprac. A. Basak, T. Marczak, wybór A. Basak, T. Marczak, Wrocław 1989, s. 376-381.

¹⁰ A. Visvizi, *Rola Niemiec w Europie: od zjednoczenia do kryzysu w Grecji*, [w:] K.A. Kłosińska, Japonia, Niemcy – odzyskany honor w rozwoju gospodarczym, Lublin 2011, s. 4.

¹¹ H. Szareyko, *Robert Schuman Jeden z «ojców» zjednoczonej Europy*, Wrocławski Przegląd Teologiczny, 17(1)(2009), s. 219-227.

¹² Zob. Ł. Kaczmarczyk, *Czy warto „zaczynać od kultury”? Chrześcijańskie inspiracje myśli Roberta Schumana na temat integracji w Europie*. *Kultura Współczesna* 2(2013), s. 180-181.

¹³ Tekst Deklaracji w języku polskim znajduje się na stronie internetowej Fundation Robert Schuman, Deklaracja z 9 maja 1950 r. wygłoszona przez Roberta Schumana, [w:] <https://www.robert-schuman.eu/pl/doc/questions-d-europe/qe-204-pl.pdf> [dostęp: 4.08.2023].

Wierzył w wizję zjednoczonej i otwartej Europy, w której usunięte zostaną bariery dzielące Kontynent. Wizja Schumana podkreślała wagę dialogu i spotkania z innymi narodami i kulturami. Uważał, że duchowa otwartość Europy i jej zdolność do stawiania fundamentalnych pytań o sens życia było jej największą mocną stroną. Wizja Europy Schumana przedstawiała sprawiedliwość, solidarność i pokój, przełamywanie barier etnicznych i kulturowych oraz pokonywanie podziałów między Wschodem i Zachodem, Północą i Południem.

Dziedzictwo myśli Roberta Schumana wzywa również i dzisiaj do ciągłego dążenia do jedności europejskiej, wychodząc poza własny interes¹⁴. Jego poglądy były zbieżne z poglądami głoszonymi przez pozostałych ówczesnych inicjatorów integracji europejskiej, zwłaszcza Alcide De Gasperiego i Konrada Adenauera. W konsekwencji 18 kwietnia 1951 r. sześć państw europejskich podpisało traktat paryski, na mocy którego powstała wspomniana już wcześniej Europejska Wspólnota Węgla i Stali, co stanowiło preludium do przyszłej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a ostatecznie do Unii Europejskiej¹⁵.

2.4. Konkluzje wynikające z poglądów tzw. Ojców Założycieli

Podsumowując analizę osobowości i poglądów trzech najważniejszych z tzw. Ojców Założycieli Zjednoczonej Europy, należy stwierdzić, że wszyscy oni byli inspirowani wartościami chrześcijańskimi. Jednak to nie religia miała stać się głównym czynnikiem integrującym Europę. Byli oni bowiem świadomi istnienia od wieków w Europie różnorodności kulturowej, w tym religijnej wewnątrz naszego Kontynentu. Stąd wartości na podstawie których należy budować przyszłą Europę to demokracja, pokój i jedność w różnorodności. Proponowane przez nich działania zmierzały do zasypania danych konfliktów między Francją a Niemcami, budowy struktur gwarantujących pokój. W tych pierwotnych koncepcjach Ojców Założycieli integracji europejskiej pomijane były zjawisko ideologizacji Europy, która niewątpliwie najczęściej ludzi dzieli. Wszyscy zaprezentowani Ojcowie Założyciele opowiadali się bardziej za budową Zjednoczonej Europy jako federacją państw wolnych i niezależnych, które łączą jednak wspólne cele wynikające z przyjętych traktatów i wspólnych wartości.

Nie można jednak nie zauważyć, że wizje wspomnianych trzech Ojców Europy dotyczyły Europy Zachodniej. Prawie całkowicie pominięta w tych planach była Europa Środkowa i Wschodnia, głównie ze względu na skutki tzw. układu z Jałty i Poczdamu, tj. podziału świata pomiędzy dawny Związek Radziecki i Aliantów. Nie można zatem pominąć faktu, że ta ograniczona wizja Europy pośrednio ugruntowała na długie lata podział Europy przedzielonej tzw. żelazną kurtyną.

3. Współczesne problemy Unii Europejskiej

Nie można nie zauważyć, że Unia Europejska poczynając od pierwszej Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali przeszła wiele nowych etapów transformacji powodowanych czynnikami egzogennymi i endogennymi. Nie sposób jest jednak wszystkie wyliczyć i omówić w tym krótkim opracowaniu. Stąd pozwolę sobie nawiązać do tych, które uważam za istotne.

Najważniejszym sukcesem po początkowym okresie integracji europejskiej było utworzenie w 1957 roku Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Celem tej instytucji był harmonijny rozwój gospodarczy państw członkowskich, podnoszenie stopy życiowej ich obywateli, utworzenie wspólnego rynku i zbliżenie

¹⁴ *Letter of His Holiness John Paul II to Italian Bishops*, [w:] https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/letters/1994/documents/hf_jp-ii_let_06011994_respons-catholic-people.html [dostęp: 9.09.2023].

¹⁵ *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Założyciele UE*. Dokument Komisji Europejskiej, Luksemburg 2013 [w:] http://www.euro-pedirect-gdansk.morena.org.pl/wp-content/uploads/2015/08/zalozyciele_UE.pdf [dostęp: 4.08.2023]. Zob. P. Fontaine, P. A *new idea for Europe. The Schuman declaration-1950-2000. European Documentation*, Luksemburg 2000, s. 10 n.

polityki gospodarczej państw członkowskich. W konsekwencji na postawie kolejnych traktatów wprowadzona została wspólna polityka celna, zniesiono bariery ilościowe i prawne w handlu między państwami członkowskimi, zapewniono swobodny przepływ osób, usług i kapitału w ramach EWG. Wprowadzono wspólną politykę rolną i transportową, czy też przyjęto wspólną politykę ochrony środowiska. Utworzono podstawowe organy Wspólnot, w tym Komisję Europejską, Parlament Europejski oraz powołano do życia fundusze umożliwiające realizację przyjętych celów¹⁶.

Dzisiejsza Unia Europejska stoi przed nowymi zadaniami do których należy zaliczyć: ochronę środowiska, imigrację, ochrona demokracji i praw człowieka,

3.1. Ochrona środowiska

Europejska polityka ochrony środowiska ma swoje początki w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. Znalazł się tam tytuł VII poświęcony kwestiom ekologicznym, w którym wprowadzono do traktatu o EWG art. 130r 130s, i 130 t. W art. 130 r. wskazuje cele tej polityki, do których zaliczano: ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego, powiązano politykę ochrony środowiska z ochroną zdrowia człowieka oraz umiarkowane korzystanie z zasobów naturalnych, zwłaszcza tych, które nie są odnawialne. Wspólnotowa, a później unijna polityka ochrony kształtowana była głównie w oparciu o okresowe ramowe programy ochrony naturalnego środowiska¹⁷. Obecnie realizowany jest 8. program przyjęty przez Parlament Europejski w 2021. Zawiera on długofalowe cele, które mają być realizowane do 2050 r. Celem najnowszego programu jest zmniejszenie śladu materiałowego i konsumpcyjnego UE oraz stopniowe wycofywanie dotacji szkodliwych dla środowiska¹⁸.

Unia Europejska włączyła się w budowanie ONZ-towskiej polityki równoważonego rozwoju, wypracowanej podczas tzw. Szczytów Ziemi. Obecnie podstawowym zdaniem jest wyhamowanie zanieczyszczenia powietrza i zmniejszenia tempa negatywnych zmian klimatycznych wywołanych głównie emisją CO². Jedną z głównych obecnie realizowanych inicjatyw w tym zakresie jest pakiet Fit for 55 zaproponowany w 2021 r. przez Komisję Europejską. Celem pakietu jest doprowadzenie do naturalności klimatycznej w Unii Europejskiej do 2050 r. W tym celu UE podjęła szereg zmian legislacyjnych oraz wprowadziła odpowiednie mechanizmy¹⁹.

Przyjęcie jednak tego pakietu rodzi wiele problemów, wśród których największy to kwestia finansowania jego realizacji. Niewątpliwie ciężar zmian technologicznych łatwiej zniosą kraje bogatsze, takie jak Francja, Niemcy, Belgia czy Holandia. Znacznie trudniej będzie krajom o niższym stopniu rozwoju technicznego i niższym PKB, takie jak Polska, Bułgaria, Rumunia czy Węgry. Jak na razie tylko Polska dość jednoznacznie kwestionuje niektóre inicjatywy pakietu Fit for 55 właśnie ze względów finansowych. Nie wydaje się też, aby istniejące różnice ekonomiczne pomiędzy państwami członkowskimi zostały w pełni zniwelowane poprzez utworzenie przez Komisję Europejską funduszy pomocowych²⁰.

Ponadto słabą stroną realizacji pakietu Fit for 55 jest fakt, że produkty i usługi europejskie będą droższe, a tym samym będą mniej konkurencyjne wobec tych pochodzących zwłaszcza z Chin, Indii i Stanów

¹⁶ Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Białystok 2005, s. 799 n.

¹⁷ Zob. M. Sitek, *Problemy ekologii w polityce i prawie wspólnoty europejskiej. Wkład do europejskiej kultury prawnej*, Toruń 1997, s. 33 n.

¹⁸ Rada przyjmuje 8. Program działań w zakresie środowiska, strona internetowa Rady Europejskiej, [w:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/29/council-adopts-8th-environmental-action-programme/> [dostęp: 4.08.2023].

¹⁹ O. Hałub-Kowalczyk, *Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu w unijnej strategii Fit for 55 – zarys problematyki*, *Polityka i Społeczeństwo* 19.04(2021), s. 50-60.

²⁰ W celu realizacji pakietu fit for 55 przewidziano Fundusz Sprawiedliwej Transformacji i Społeczny Fundusz Klimatyczny. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. (Dz.U. UE L 231, s. 1-20). Zob. T. Stupik, *Europejski Zielony Ład – merytoryczne podstawy neutralności klimatycznej w aspekcie gospodarki surowcowej*, 11(2020), s. 615-621.

Zjednoczonych. Zaś CO² i tak będzie dochodziła do państw członkowskich wraz z wiatrami wiejącymi z innych stron świata, gdzie redukcja emisji CO² jest znacznie mniejsza lub też w ogóle takiego programu nie wdrożono.

3.2. Problemy migracyjne

Drugim ważnym aktualnie problemem Unii Europejskiej jest rosnąca imigracja. Imigracja jest niewątpliwie jednym z głównych cech charakterystycznych dla ludzkości od jej zarania. Warto pamiętać, że również my Polacy przyszliśmy na tereny dzisiejszej Polski wraz z innymi ludami pochodzenia indoeuropejskiego. Nie możemy też zapomnieć, że w wiekach biedy, tj. w XVIII i XIX wieku emigracja z Polski do Stanów Zjednoczonych, Brazylii, Francji czy Niemiec znacząco się wzrosła. Ostatnia wielka emigracja Polaków miała miejsce w związku z II wojną światową i późniejszym komunizmem. W tych trudnych dla nas sytuacjach historycznych byliśmy otwarci i przyjaźnie przyjmowani w różnych częściach świata²¹.

Obecne problemy migracyjne Europy narastają jednak dość szybko i w sposób chaotyczny od przynajmniej dwóch dekad. Niewątpliwie jest to pokłosie kolonializmu, który zniszczył lokalne struktury organizacyjne społeczeństwa, a także ciągle trwającej epoki postkolonialnej. Jest to czas gospodarczego podbijania czy wykorzystywania głównie państw afrykańskich przez Francję, Wielką Brytanię, a obecnie również przez Stany Zjednoczone, Rosję, Chiny. Mieszkańcy dawnych kolonii zmierzają do Europy w celu znalezienia lepszych warunków życia. Wobec masowego napływu imigrantów w wielu krajach europejskich, w tym we Francji i Niemczech, panuje błędne przekonanie o możliwości europejskiej integracji wielokulturowej. Doświadczenia zwłaszcza Francji, Szwecji i Niemiec z ostatnich lat pokazują, że integracja migrantów z kulturą zastaną nie realizuje się. Migranci poza pomocą socjalną nie są zainteresowani integracją, lecz implementacją do Europy swojej rodzimej kultury.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują również, że nawet sam fakt urodzenia się w rodzinie imigrantów, zwłaszcza w rodzinie muzułmańskiej mieszkającej od dłuższego już czasu w Europie, a także uczęszczanie do szkoły czy na studia w Europie, nie powoduje europeizacji takiej osoby. Migranci nadal tkwią w kulturze swoich praojców z zamiarem ekspansji swojej religii, kultury w Europie. Co więcej wielu imigrantów dąży do budowania własnych struktur społecznych.

Na brak integracji imigrantów z kulturą europejską nakładają się problemy demograficzne prawie wszystkich państw Unii Europejskiej. Społeczeństwo europejskie zdominowane w dużym stopniu przez wartości liberalno-lewicowe, w tym ze skrajnie rozumianą wolnością, dość szybko starzeją się. Lukę pokoleniową i brak rąk do pracy władze wiele państw próbują zapełnić właśnie migrantami z innych kręgów kulturowych. Niewykluczone, że już w niedalekiej przyszłości, to imigranci będą stanowili większość mieszkańców Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Belgii czy Holandii. Już dzisiaj we Francji aż 12,7% mieszkańców stanowią imigranci, w Niemczech ten procent jest jeszcze wyższy, bo wynosi aż 13,1%²². Efektem rosnącej liczby imigrantów w Europie towarzyszą nierzadko różne formy ich demonstracji czy stosowania aktów przemocy. Na przełomie czerwca i lipca 2023 r. przez Francję przewalała się fala zamieszek ulicznych wywołana zastrzeleniem 17-latką przez francuską policję. Nie bez znaczenia był fakt, że ofiara była muzułmaninem. Spółczesność muzułmańska zabójstwo to potraktowała jako atak na ich grupę religijną.

W kontekście rosnącej imigracji do UE rodzi się pytanie o model współistnienia obok siebie różnych grup społecznych pochodzących z odmiennych kultur, w tym i różnych religii. Niewątpliwie Francja jako państwo kolonialne i postkolonialne posiada duże doświadczenie w budowaniu poprawnych relacji

²¹ Zob. J. Dziedzic, *Zjawisko migracji Polaków*, Polonia Sacra 21.4(2017), s. 37-60.

²² Niemcy. *Rekordowa liczba ludności dzięki uchodźcom*, 20.06.2023, [w:] <https://www.dw.com/pl/niemcy-rekordowa-liczba-ludno%C5%9Bci-dzi%C4%99ki-uchod%C5%BAcom/a-65972205> [dostęp: 4.08.2023]. Więcej o problemach demograficznych w Europie, zob. M. Such-Pyrgiel, *Bezpieczeństwo demograficzne społeczeństwa polskiego w kontekście zjawiska singli. Zarys problematyki*, [w:] M. Such-Pyrgiel, (red.), *Bezpieczeństwo społeczne w XXI wieku w ujęciu socjologicznym, pedagogicznym, prawnym i nauk o zarządzaniu*, Józefów 2013, s. 33-52.

pomiędzy różnymi grupami kulturowymi. Ten model ma niewątpliwie duży wpływ politykę integracyjną Unii Europejskiej. Nie można nie zauważyć, że również Unia Europejska podejmuje działania zmierzające do integracji osób należących do różnych kultur.

Rodzi się jednak pytanie o słuszność obranej drogi tej integracji? Czy nie za bardzo oczekuje się od osób należących do odmiennych kultur, aby one zintegrowały się z kulturą europejską, czy inaczej, aby się zeuropeizowały? Co oznacza europeizacja dla imigrantów? Czy mają przyjąć obecnie panujący w Europie system wartości, w dużej mierze typowy dla nurtów lewicowo-liberalnych?

Konkludując rozważania o imigracji do Europy to jest ona w tej chwili słabo kontrolowana przez organy unijne, ale też i przez państwa członkowskie. Najwięcej imigrantów przybywa z państw najuboższych, z przeszłością kolonialną czy post kolonialną. Ilość imigrantów oraz problemów społecznych i socjalnych z tym związanych sprawia, że Unia Europejska nie rodzi sobie z tym problem. W poszukiwaniu rozwiązania kwestii imigrantów Komisja Europejska podejmuje dość kontrowersyjną decyzję, m.in. o relokacji imigrantów do innych państwa, zwłaszcza do tych, które nigdy nie miały kolonii. W tym kontekście rodzi się pytanie o to, dlaczego wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej mają nieść ciężar negatywnych skutków historii kolonialnej tylko niektórych państw? Inie można zapomnieć, że głównie Polska przyjęła kilka milionów uciekinierów wojennych z Ukrainy bez pomocy innych państwa unijnych czy organów UE.

3.3. Problemy z prawami człowieka i demokracją

Demokracja jest dzisiaj jednym z najczęściej wypowiedzianych słów przez polityków europejskich, w tym i polskich, zwłaszcza w kontekście zbliżających się wyborów parlamentarnych w 2023 r. Daje się odnotować zawłaszczanie pojęcia demokracja przez jedną grupę polityczną, która twierdzi, że walczy o demokrację w państwie, że reprezentują demokracje i wartości demokratyczne, zaś przeciwnicy tę demokrację niszczą. Najczęściej ani jedni, ani drudzy nie są w stanie uzasadnić podstaw ontologicznych dla takiego twierdzenia.

Dla wyjaśnienia mojego dyskursu warto przypomnieć pewne wzory demokracji, które powstawały już w antycznych Atenach. Arystoteles twierdził, że demokracja to taki system, który działa na korzyść biednych, których jest najwięcej w społeczeństwie. Stąd zgodnie z etymologią tego słowa demokracja to rządy ludu²³. We współczesnej doktrynie można spotkać się z wieloma definicjami tego pojęcia, nierzadko rozbieżnymi. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. W tym sformułowaniu mamy pewną reminiscencję arystotelesowskiej koncepcji demokracji. Ustrojodawca jednak nie napisał co rozumie przez samo pojęcie demokracja. Stąd czynią to konstytucjoniści, ale też i politycy nierzadko w sposób całkowicie odmienny czy sprzeczny²⁴. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje na trzy grupy zasad typowych dla państwa demokratycznego, t.j.: zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania państwa, zasady dotyczące wolności i praw człowieka oraz zasady dotyczące stanowienia prawa²⁵.

Sama koncepcja demokracji podlega ciągłej ewolucji i to nie tylko spowodowanej rozwojem społecznym, kulturowym, ale również, a może przede wszystkim rozwojem nowych technologii komunikowania się. To właśnie te nowe technologie komunikowania się przyczyniają się w sposób istotny do wzrostu nie tylko świadomości obywatelskiej, ale przede wszystkim świadomości praw globalnych, w tym praw człowieka. Powstaje społeczeństwo informacyjne, które charakteryzuje się nowymi technologiami komunikowania.

²³ Arystoteles, *Polityka*, tłum. Ludwik Piotrowicz, Wrocław 2005, s. 114–116.

²⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 17-21; M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 35 n.

²⁵ Taki podział konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa podaje M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 100; J. Jaskiernia, *Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Filozoficzne i praktyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawnego*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s.140-157.

Jest to społeczeństwo bez granic politycznych, geograficznych, ideologicznych czy nawet religijnych. Stąd demokracja nie jest już sprawą jednego państwa, jednego społeczeństwa, lecz szerszej, ponadnarodowej społeczności²⁶. Stąd politycy poszczególnych państw, ale też i będący w instytucjach ponadnarodowych jak ONZ czy UE muszą stanowić normy prawne, które będą respektowane nie tylko przez własnych obywateli. Politycy muszą informować o swoich działaniach nie tylko mieszkańców swojego państwa, ale też społeczność międzynarodową, np. w sprawach ochrony środowiska, czy różnych aspektów bezpieczeństwa²⁷.

Współczesny spór o demokrację w Unii Europejskiej zamyka się głównie wokół procedur, drugorzędnie zaś wokół jakości prawa. W łonie UE toczy się batalia pomiędzy ideologią liberalnolewicową a konserwatywną, wywodzącą się głównie ze środowisk chrześcijańskich. Ci pierwsi dla potrzeb tej walki zawłaszczyli sobie szereg pojęć istotnych dla demokracji, m.in. takie jak praworządność, populizm, postęp czy konstytucja. Apriorycznie przyjmuje się, że praworządne są tylko rządy liberalnolewicowe, tylko one bronią konstytucji i przyczyniają się do postępu społecznego. Przeciwnicy zaś z zasady są populistyczni i łamią konstytucję. Z kolei rządy centroprawicowe zarzucają rządowi liberalnolewicowemu burzenie dotychczasowego porządku społecznego, wprowadzanie zbyt szybkich zmian społecznych czy walkę z religią chrześcijańską zwłaszcza z katolicyzmem.

Te dwa fronty walki wspomniane powyżej sprawiają, że tak naprawdę istota demokracji jako taka schodzi na plan dalszy. Poza walkę ideologiczną nie interesuje ona prawie nikogo ani społeczeństwo, ani polityków czy dziennikarzy. Moim zdaniem niezbędną jest rzetelna dyskusja nad koncepcją demokracji, zwłaszcza nad jej rozumieniem. Demokracja w gruncie rzeczy jest ustrojem, w którym akceptowana jest różnorodność i wzajemna tolerancja.

Moim zdaniem elity europejskie posadowione głównie w Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej, a wspierające w dużej mierze idee liberalno-lewicowe chcą zachować swoją dotychczasową dominującą politycznie pozycję. Widząc możliwość jej utraty na rzecz partii prawicowo-konserwatywnych podejmują działania uprzedzające. Tym czasem nie da się ukryć, że w Europie widać pewien odwrót od dotychczasowych elit politycznych.

Przyjmując taką ocenę sytuacji politycznej można stwierdzić, że obecne elity europejskie w PE i KE utworzyły z demokracji i oskarżeń o łamanie demokracji narzędzie walki politycznej przeciwko wszelkim nurtom politycznym prawicowo-konserwatywnym.

3.4. Problemy z prawami człowieka

Traumatyczne doświadczenia II wojny światowej sprawiły, że koncepcja praw człowieka odżyła. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., chociaż nie stała się aktem wiążącym, była manifestacją woli narodów poszanowania wszelkich przyrodzonych praw człowieka. Z czasem jednak ewolucji podlegała treść praw człowieka i ich katalog. Początkowo mówiono o podstawowych czy fundamentalnych prawach człowieka, ale już w 1966 roku stworzono dwa kolejne bloki praw człowieka, tj. prawa socjalne (Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych) i polityczne (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych). Na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. został utworzony Europejski Trybunał Praw Człowieka. Powstały również regionalne deklaracje praw człowieka w Afryce, Ameryce czy Azji, w który wyraźnie widać lokalną charakterystykę rozumienia praw człowieka²⁸.

²⁶ W.B. Sitek, *System of values in a digital society*, Journal of Modern Science, 49(2)(2022), s. 646-658. M. Such-Pyrgiel, *Nowe modele biznesu w dobie transformacji cyfrowej*, [w:] M. Sitek, M. Such-Pyrgiel (red.), *Społeczne i ekonomiczne aspekty zarządzania w organizacjach przyszłości*, Józefów 2018, s. 39-56.

²⁷ Bartłomiej Machnik, *Postpolityka – Idee nieważne. Ważna władza*, Nowa Politologia, nowapolitologia.pl, 20.05.2011 [online, dostęp: 4.08.20123]

²⁸ Zob. M. Sitek, *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa 2016, s. 71 i nast.; K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Warszawa 2022, s. 75 i nast.

Powstała w kulturze zachodu koncepcja prawa człowieka coraz bardziej jest spisywana w oderwaniu od wielowiekowej tradycji kultury chrześcijańskiej, będącej fundamentem kultury europejskiej i nie tylko. Jest to oczywiste, że koncepcja praw człowieka jest niezależna od jakiegokolwiek religii. Takie ujęcie praw człowieka pozwala uznać ją za koncepcję uniwersalną, idealnie pasującą do ochrony praw każdego człowieka i to niezależnie od religii, koloru skóry czy płci.

Jakie są zatem współczesne problemy z prawami człowieka? Otóż nie można nie zauważyć, że w wielu krajach prawa człowieka są jedynie fasadą dla polityki danego państwa. Klasycznym przykładem tego są Chiny i prześladowania m.in. ujgurskiej mniejszości²⁹ czy prześladowania Tybetańczyków³⁰. Ale takich miejsc na świecie można wymienić jeszcze bardzo dużo. W tej perspektywie ugruntowuje się przekonanie o braku powszechnej akceptacji praw człowieka. Lokalne uwarunkowania polityczne, kulturowe, w tym religijne powodują, że koncepcje praw człowieka powstałe głównie w kulturze zachodniej, nie są powszechnie akceptowalne.

Bark powszechnej akceptowalności praw człowieka uwidacznia się również w Europie, zwłaszcza w Unii Europejskiej. Wprowadzenie do praw człowieka, a także ustawodawstwa unijnego i niektórych państw członkowskich silniejszej ochrony praw mniejszości. W konsekwencji powstają nowe podziały i poczucie marginalizacji większości. Czy konieczne zatem jest podejmowanie próby wdrożenia w Unii Europejskiej nowej jednolitej ideologii opartej na przekonaniach grup mniejszościowych? Działania takie mogą prowadzić i rzeczywiście prowadzą do osłabienia procesu integracji europejskiej. Zjawisko zbyt silnego promowania mniejszości kosztem praw większości jest też sprzeczne z preambułą traktatu o Unii Europejskiej, w której zapisano, że Unia będzie „...kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy...”.

4. Wnioski końcowe – co dalej z Unią Europejską?

Powołana do życia przez tzw. Ojców Założycieli Europejska Wspólnota Węgla i Stali, a następnie kolejne dwie wspólnoty oraz powstała na ich bazie Unia Europejska niewątpliwie stały się fundamentem pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Nie można zapominać, że idea integracji europejskiej wyszła z kręgu osób przynależących do chrześcijaństwa. Jednak ich zamiarem nie było stworzenie Europy opartej na rządach modelu teokratycznego, lecz na zasadach państwa demokratycznego, silnego gospodarczo, gwarantującego bezpieczeństwo i pokój. Wspólnota Europejska, miała to być przestrzeń jedności w różnorodności, czyli inaczej mówiąc miała to być organizacja państwa szanująca różnorodność kulturową.

Integracja europejska od tamtego czasu bardzo mocno ewaluowała pod wpływem wielu czynników politycznych, społecznych, ekonomicznych, a przede wszystkim technicznych i technologicznych. Już nie tylko globalizacja, ale przede wszystkim informatyzacja powoduje zmianę koncepcji społeczeństwa narodowego na społeczeństwo lub grupy społeczne, które komunikują się w poprzek istniejących tradycyjnie podziałów społecznych. W tej perspektywie wielkie znaczenie oprócz wolności w wymiarze indywidualnym czy grupowym zdobywa tolerancja pozwalająca na koegzystencję obok siebie różnych poglądów, kultur, dopóki nie prowadzą do konfliktów czy wojen. Dlatego podejmowanie działań przez Parlament Europejski czy Komisję Europejską zmierzających do zbytowego faworyzowania grup mniejszościowych stanowi znaczne osłabienie dotychczasowych procesów integracyjnych. Jest to zagrożenie dla pokoju i ładu społecznego w Europie. Stąd warto powrócić do wizji zjednoczonej Europy Ojców Założycieli, czyli jedności w różnorodności. Nie trzeba tworzyć supermocarstwa europejskiego pod przewodnictwem jednego czy dwóch narodów, aby Europa nadal zachowała pokój, bezpieczeństwo i była silna gospodarczo.

²⁹ N. Strzemkowska, „Niemy krzyk” ujgurskiej mniejszości – prawa człowieka w Chińskiej Republice Ludowej, *Civitas Hominibus. Rocznik filozoficzno-społeczny* 17(2022), s. 37-50.

³⁰ A. Czerwińska, J. Gaczyk, *Społeczeństwo Tybetu–wybrane problemy*, *Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych*, 4(2020), s. 89-98.

Literatura

- *Arystoteles, Polityka*, tłum. Ludwik Piotrowicz, Wrocław 2005.
- Audisio G., Chiara A., *Twórcy zjednoczonej Europy. Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi*, tłum. P. Borkowski, Warszawa 1995.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Chmaj M., Urbaniak M., *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Czerwińska A., Gałczyk J., *Społeczeństwo Tybetu–wybrane problemy*, Roczniki Studenckie Akademii Wojsk Lądowych, 4(2020), s. 89-98.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Białystok 2005.
- Dziedzic J., *Zjawisko migracji Polaków*, *Polonia Sacra* 21.4(2017), s. 37-60.
- Fitzgerald E.P., *Did France's colonial empire make economic sense? A perspective from the postwar decade, 1946–1956*, *The Journal of Economic History*, 48(2)(1988), s. 373-385.
- Fontaine P., *A new idea for Europe. The Schuman declaration-1950-2000. European Documentation*, Luxemburg 2000.
- Gaziński B., *Inspiracje chrześcijańskie w działalności Konrada Adenauera–współtwórcy powojennych Niemiec i dzisiejszej Unii Europejskiej*, *Nurt SVD*, 142(2)(2017), s. 467-481.
- Hałub-Kowalczyk O., *Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu w unijnej strategii Fit for 55–zarys problematyki*, *Polityka i Społeczeństwo* 19.04(2021), s. 50-60.
- Jaskiernia J., *Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Filozoficzne i praktyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawnego*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s.140-157.
- Jaworski K., *Francuska wizja zróżnicowanej integracji europejskiej w kontekście debaty na temat przyszłości UE i strefy euro*, *Sprawy Międzynarodowe* 72.4(2019), s. 195-229.
- Kaczmarczyk Ł., *Czy warto „zaczynać od kultury”? Chrześcijańskie inspiracje myśli Roberta Schumana na temat integracji w Europie*, *Kultura Współczesna* 2(2013), s. 180-195.
- *Konrad Adenauer o znaczeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej*, [w:] *Wybór tekstów źródłowych do historii powszechnej po II wojnie światowej.1945-1955, część 2, t. 1*, oprac. A. Basak, T. Marczak, wybór A. Basak, T. Marczak, Wrocław 1989, s. 376–381.
- M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021
- Machnik B., *Postpolityka – Idee nieważne. Ważna władza*, *Nowa Politologia*, nowapolitologia.pl, 20.05.2011 [online, dostęp: 4.08.20123]
- Orzeszyna K., Skwarzyński M., Tabaszewski R., *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Warszawa 2022.
- Rudnicki Z.B., *Polityczne koncepcje Unii Europejskiej*, *Studia Humanistyczne: Rocznik Akademii Górniczo-Hutniczej im. St. Staszica* 7(2009), s. 11-27.
- Sitek M., *Prawa (potrzeby) człowieka w ponowoczesności*, Warszawa 2016.
- Sitek M., *Problemy ekologii w polityce i prawie wspólnoty europejskiej. Wkład do europejskiej kultury prawnej*, Toruń 1997.
- Sitek W.B., *System of values in a digital society*, *Journal of Modern Science*, 49(2)(2022), s. 646-658.
- Słupik T., *Europejski Zielony Ład–merytoryczne podstawy neutralności klimatycznej w aspekcie gospodarki surowcowej*, 11(2020), s. 615-621.
- Strzemkowska N., *„Niemy krzyk” ujgurskiej mniejszości – prawa człowieka w Chińskiej Republice Ludowej*, *Civitas Hominibus. Rocznik filozoficzno-społeczny* 17(2022), s. 37-50.
- Such-Pyrgiel M., *Bezpieczeństwo demograficzne społeczeństwa polskiego w kontekście zjawiska singli. Zarys problematyki*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne w XXI wieku w ujęciu socjologicznym, pedagogicznym, prawnym i nauk o zarządzaniu*, red. M. Such-Pyrgiel, Józefów 2013, s. 33-52.

- Such-Pyrgiel M., *Nowe modele biznesu w dobie transformacji cyfrowej*, [w:] *Spoteczne i ekonomiczne aspekty zarządzania w organizacjach przyszłości*, red. M. Sitek, M. Such-Pyrgiel, Józefów 2018, s. 39-56.
- Szareyko H., *Alcide De Gasperi. Jeden z „Ojców” Zjednoczonej Europy*, *Wrocławski Przegląd Teologiczny* 17(2009), nr 2. s. 199-206.
- Szareyko H., *Robert Schuman Jeden z «ojców» zjednoczonej Europy*, *Wrocławski Przegląd Teologiczny*, 17(1)(2009), s. 219-227.
- Visvizi A., *Rola Niemiec w Europie: od zjednoczenia do kryzysu w Grecji*, [w:] K.A. Kłosińska, Japonia, Niemcy – odzyskany honor w rozwoju gospodarczym, Lublin 2011, s. 109-127.
- Więcek A., *Kolonializm w Afryce i jego skutki–model brytyjski i model francuski*, *Przegląd prawniczy ekonomiczny i społeczny* 4(2012), s. 79-93.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 16–21.

Dokumenty

- *Letter of His Holiness John Paul II to Italian Bishops*, [w:] https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/letters/1994/documents/hf_jp-ii_let_06011994_respons-catholic-people.html [dostęp: 9.09.2023].
- *Letter of His Holiness John Paul II to Italian Bishops*, [w:] https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/letters/1994/documents/hf_jp-ii_let_06011994_respons-catholic-people.html [dostęp: 9.09.2023].
- *Niemcy. Rekordowa liczba ludności dzięki uchodźcom*, 20.06.2023, [w:] <https://www.dw.com/pl/niemcy-rekordowa-liczba-ludno%C5%9Bci-dzi%C4%99ki-uchod%C5%BAcom/a-65972205> [dostęp: 4.08.2023].
- *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Założyciele UE*. Dokument Komisji Europejskiej, Luksemburg 2013 [w:] http://www.europedirect-gdansk.morena.org.pl/wp-content/uploads/2015/08/zalozyciele_UE.pdf [dostęp: 4.08.2023].

Prof. AJ dr hab. Grzegorz Górski
Akademia Jagiellońska
0000-0003-2057-5816

Proces centralizacji Unii Europejskiej jako droga do „Nowej Europy”



Przegłosowany w listopadzie 2023 roku przez Parlament Europejski projekt zmian traktatów, przygotowanych przez Komisję Konstytucyjną, a określających ustrój i funkcjonowanie Unii Europejskiej, otworzył nowy etap w swoistej batalii o kształt i charakter Unii Europejskiej. Istotą tej batalii jest wynikająca z treści zaproponowanych zmian zasadnicza zmiana charakteru i istoty dotychczasowego związku państw europejskich. W rzeczywistości w miejsce organizacji międzynarodowej 27 państw europejskich, dysponującej znaczącym zakresem kompetencji wspólnych, w proponowanych zmianach wyłożona została intencja przekształcenia Unii w odrębne państwo, odbierające suwerenność dotychczasowym państwom członkowskim.

Niezależnie od propagandowych głosów, próbujących kamuflować powyższą zmianę za fasadą albo walki o większą efektywność instytucji unijnych w rozwiązywaniu wspólnych problemów albo rozwiązań o charakterze federacyjnych, mamy do czynienia w istocie rzeczy z próbą ustanowienia nie tylko nowego państwa, ale do tego państwa o skrajnym poziomie centralizacji w imię wyraźnie określonych pryncypiów ideowych. Przyjrzyjmy się temu problemowi.

Efektywność

Problem większej efektywności instytucji unijnych, objawiający się głównie w momentach kryzysów i słabości o różnej naturze, nie jest zagadnieniem nowym. Pojawiał się już od przełomu lat 60-tych i 70-tych XX wieku po pierwszym poszerzeniu ówczesnych wspólnot europejskich o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię. Nasilił się w latach 80-tych, po przyjęciu Hiszpanii, Portugalii i Grecji. To doświadczenia malejącej efektywności funkcjonowania „dwunastki” były jednym z elementów determinujących kształt rozwiązań instytucjonalnych kreujących kształt rozwiązań przyjętych w traktacie zawartym w Maastricht i kreujących Unię Europejską. Ostatecznie rezultatem tych starań o podniesienie efektywności działania Unii, był Traktat Lizboński z 2007, który po klęsce prac nad Traktatem Konstytucyjnym w 2005 roku, miał stanowić odpowiedź na wyzwania związane z usprawnieniem prac instytucji unijnych po przyjęciu kolejnych 10 państw członkowskich w największym procesie rozszerzenia.

Traktat Lizboński radykalnie ograniczył ilość decyzji podejmowanych w Unii jednomyślnie i niewątpliwie wpłynęło to po 2009 roku na procesy decyzyjne. Okazało się jednak w obliczu coraz poważniejszych wyzwań, iż i takie rozwiązanie - gdy przytłaczająca ilość decyzji mogła być podejmowana większością głosów - jest niezadowolające. Wieloletnia stagnacja gospodarcza w strefie Euro, sprokurowany przez Niemcy kryzys migracyjny, pandemia Covidu i wywołane nią pierwsze załamanie gospodarcze, wreszcie spowodowana przez paranoiczną „zieloną politykę” i niemiecki egoizm katastrofa energetyczna, sparaliżowały funkcjonowanie instytucji unijnych. Okazały się one całkowicie niezdolne do stawienia czoła tym wyzwaniom. Jednak im bardziej objawiała się ich niezdolność do działania, tym bardziej tym bardziej rosły apetyty na powiększenie kompetencji, nie wykluczając działań ewidentnie naruszających uprawnienia opisane w traktatach. W rzeczywistości jednak, owo wołanie o zapewnienie dla instytucji unijnych większych możliwości działania, wpisało się w postępy jakie osiągnięte zostały przez ostatnie lata przez zwolenników federalizacji Unii.

Federalizacja

Jeszcze na przełomie lat 80-tych i 90 – tych pojawiły się dwa wyraźne i dominujące nurty federalistyczne, które ową projektowaną „federację europejską” chciały widzieć w początkowej fazie - każdy z nich inaczej.

Nurt wywodzący się z ruchów politycznych, które wykreowały w decydującym stopniu wspólnoty europejskie (jeszcze wtedy zwany chadeckim), kierował się formułując swoją wizję, dwoma przesłankami.

W pierwszym rządzie, widząc już na horyzoncie perspektywę poszerzenia Unii o kraje tzw. Nowej Europy (czyli Europy Środkowo – Wschodniej, dążył do stworzenia mechanizmów, które pozwolą - przy istotnie zwiększającej ilości państw członkowskich - zachować zdolność do sprawnego działania i elementarną decyzyjność organów Unii.

Druga przesłanka wynikała z tego, iż nurt ten zdominowany przez niemiecką „chadecję” realizował też niemieckie plany trwałego zwasalizowania krajów środkowo-europejskich. Miało to zapewnić gospodarce niemieckiej przewagę konkurencyjną w nadchodzących latach poprzez trwałe opanowanie rynków zbytu i – zwłaszcza – dostęp do dużych rezerwuarów taniej siły roboczej. Bardziej scentralizowana Unia, kierująca strumieniem środków dedykowanych przez Unię na podniesienie poziomu cywilizacyjnego nowych krajów, miała więc realizować te cele wyłącznie w ramach priorytetów spójnych z niemieckimi potrzebami efektywnego wykonywania zwierzchnictwa nad tą strefą.

Nurt, wywodzący się z szeroko pojętej lewicy jako swoją perspektywę przyjął cele i priorytety określone w tzw. Manifeście z Ventotene. Dla tego nurtu centralizacja Unii miała służyć przede wszystkim stworzeniu sprawnych narzędzi, które pozwolą narzucić rewolucyjną zmianę cywilizacyjną - zburzenie wyrastających z chrześcijaństwa korzeni cywilizacji europejskiej i zastąpienie ich neobolszewicką treścią, osadzoną głęboko w trockistowskich miazmatach. Do istotnej treści tego dokumentu wrócę za chwilę.

Pierwszą próbą przeprowadzenia przez oba te nurty swoich celów, stało się współdziałanie na rzecz narzucenia Unii Europejskiej wspomnianego traktatu konstytucyjnego. Klęska tego przedsięwzięcia w 2004 i 2005 roku zmusiła oba nurty do zmiany dotychczasowej taktyki, polegającej na próbie uzyskania demokratycznej legitymizacji narodów europejskich dla proponowanych rozwiązań.

Od 2005 roku trwa więc konsekwentna próba sfederalizowania, czy raczej scentralizowania Unii poprzez wykorzystywanie całego wachlarza mechanizmów pozatraktatowych. Dla zrealizowania tych pomysłów wykorzystywane są trzy podstawowe narzędzia/ścieżki:

- coraz bardziej ekspansywna działalność parlamentu, opanowanego przez siły centrolewicy i skrajnej lewicy
- próba przejmowania kompetencji Rady Europejskiej przez Komisję Europejską i tworzenie przez Komisję faktów dokonanych polegających na przejmowaniu nie zapisanych w traktatach uprawnień,
- konsekwentne orzecznictwo *ultra vires* w judykaturze Trybunału Sprawiedliwości

Wskazać należy w związku z powyższym, na dwa znaczące zjawiska, które po 2015 roku miały – w moim przekonaniu – fundamentalny wpływ na radykalne zdynamizowanie procesów centralizacyjnych w Unii.

O ile jeszcze do 2015 roku postępowanie tych ekspandujących instytucji brukselsko – luksemburskich było jeszcze jakoś kamuflowane, o tyle po 2015 roku trwa już zmasowana ofensywa wymienionych wyżej instytucji. Ilość tworzonych przez nie faktów dokonanych, lawinowo rośnie z roku na rok. W szczególności przeprowadzenie BREXIT-u, a więc opuszczenia Unii przez Wielką Brytanię spowodowało owo przyspieszenie tych procesów. Odpadł bowiem główny i bardzo mocarny hamulcowy tych narzucanych siłą zmian.

Doszło także w tym samym okresie do niemal całkowitego ideowego zlania się obu dotąd rywalizujących nurtów – chadeckiego i socjaldemokratycznego. Stało się tak przede wszystkim wskutek całkowitej erozji ideowej tzw. chadecji. Dodatkowo fakt, iż najliczniejsza i najbardziej wpływowa grupa narodowa w instytucjach europejskich czyli Niemcy, byli motorem obu tych obozów politycznych, a jednocześnie

obie te partie – CDU i SPD – pozostawały przez wiele lat w swoim kraju w ramach współzrządzącej „wielkiej Koalicji”, skutkowało w praktyce zdominowaniem Unii przez interesy niemieckie. A realizowany program federalizowania Unii leżał całkowicie w interesie niemieckim. Pozwalał bowiem sprawnie narzucać podporządkowanie ich interesom, pod pozorem forsowania „interesów Unii i europejskich standardów w imię europejskiej solidarności”. Ta swoista konwergencja niemieckich elit politycznych skutkowałą w praktyce właśnie ową erozją ideową całej europejskiej „chadecji”.

W konsekwencji, również po 2015 roku dominującym celem działań obu nurtów stało się już nie tyle federalizowanie, ile centralizowanie Unii. Co szczególnie ważne, podstawą tych działań były wspólna akceptacja treści zawartych w tzw. Manifeście z Ventotene, jako podstawy dalszych poczynań. Znalazło to wyraz w dołączeniu A. Spinello, do grona „ojców założycieli” Unii Europejskiej.

Fundament „Nowej Unii”

Na przelomie XX i XXI wieku część elit europejskich uznała, iż trzeba budować „Nową Europę”. Ta „Nowa Europa” ma być materializacją idei, zapisanych w manifeście z Ventotene, którego głównym twórcą był wspomniany Altiero Spinella. Ten włoski komunista nakreślił wizję zbudowania na gruzach starej Europy nowego, komunistycznego porządku, a obecne elity europejskie przyjęły jego wizję jako swoje. Trwa więc od lat 90-tych walka, aby ową starą Europę unicestwić i budować „nowy porządek”.

Co istotne, w przedłożonej propozycji zmiany Traktatów, w Preambule jego autorzy wskazują, iż głównym źródłem ideowym ich „dzieła”, jest właśnie Manifest z Ventotene. Fakt, iż w nowej propozycji to właśnie ten dokument wyprzedza w hierarchii odnośników ideowych deklarację Schumanna, która była dotąd raczej niekwestionowanym fundamentem Unii, ma więcej niż symboliczną wagę. Jest to zwieńczenie procesu, który polegał w ostatnim ćwierćwieczu na całkowitym wyrugowaniu jakichkolwiek chrześcijańskich korzeni Unii Europejskiej. Autorem tego procesu był właśnie Spinella, który odegrał główną rolę w niedopuszczeniu do tego, aby w odrzuconym projekcie konstytucji europejskiej nie znalazły się odniesienia do dorobku cywilizacji chrześcijańskiej jako konstytutywnego fundamentu Unii Europejskiej. Teraz pogrobowcy Spinelli i jego „klubu Krokodyla” mają odnieść drugi triumf. Unia ma być owocem myśli Marksa i Lenina w interpretacji Trockiego i to jest właśnie istota wskazanego zabiegu.

Żeby była jasność do czego mamy się odnosić ideowo w „nowej Unii”, przytoczę kilka cytatów. Jest to ważne, bo o „manifeście” dużo się mówi, ale rzadko przywołuje się główne „myśli” w nim zawarte.

„Fundamentalny, wymagający rozwiązania problem, którego istnienie sprawia, iż wszelki dalszy postęp jest jedynie pozorny, to kwestia ostatecznego zniesienia podziału Europy na suwerenne państwa narodowe.”

Wolna i zjednoczona Europa to nieodzowny warunek rozwoju współczesnej cywilizacji, który został zahamowany w okresie totalitaryzmu. Wraz z jego końcem w pełni odrodzi się historyczna rozprawa z nierównościami i przywilejami społecznymi. Runą wszelkie stare, konserwatywne instytucje [społeczne], powstrzymujące ów proces, a kryzys, który zaistnieje należy odważnie i zdecydowanie wykorzystać.

Własnością prywatną należy znieść, ograniczyć, skorygować, (...) nie dogmatycznie i pryncypialnie. Postulat ten wpisuje się naturalnie w proces kształtowania europejskiego życia gospodarczego, wolnego od nacjonalistycznych koszmarów militarystyki i biurokratyzmu.

„Nasz ruch czerpie pewność co do celów i kierunków działania nie z rozpoznania jakiejś nieistniejącej jeszcze woli ludu, ale ze świadomości reprezentowania najgłębszych potrzeb nowoczesnego społeczeństwa. Dzięki niej nasz ruch wyznacza linie kierunkowe nowego porządku, narzucając jeszcze nieuforzonym masom pierwszą społeczną dyscyplinę. Nowe państwo powstanie dzięki dyktaturze partii rewolucyjnej.”

Tej typowej komunistycznej frazeologii, która ma być odtąd fundamentem „nowej Unii” nie powstydziliby się towarzysze z Komunistycznej Partii Związku Sowieckiego czy jej chińskiej albo koreańskiej odpowiedniczki.

Logicznym zwieńczeniem tej konstrukcji jest schowana dla niepoznaki gdzieś w środku dokumentu poprawka 149, dodająca do art. 151 Traktatu o Funkcjonowaniu UE nową treść jako punkt 1a. Brzmi ona następująco:

*„Przepisy szczegółowe dotyczące definicji i urzeczywistnienia postępu społecznego oraz związku pomiędzy podstawowymi prawami socjalnymi a innymi politykami Unii zostaną określone w **protokole postępu społecznego** w UE załączonym do Traktatów”.*

Nie trzeba dodawać, że ów „protokół postępu” ma być przygotowany przez „nasz ruch” czerpiący wiedzę „nie z rozpoznania jakiejś nieistniejącej jeszcze woli ludu” ale ze świadomości rewolucyjnej jego liderów.

Wszystko zatem co ma się dziać w „nowej Unii” ma być funkcją treści owego „protokołu postępu”, który przygotowany zostanie przez europejską awangardę. Nie trzeba być specjalistą od marksizmu i leninizmu oraz trockizmu, aby wiedzieć co to wszystko oznacza. Innymi słowy – maski zostały zdjęte. Idziemy już otwarcie ścieżką powrotu do rzeczywistości, którą my w Polsce i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, zrzuciliśmy z siebie w 1989 roku.

Centralizacja

Główną myślą przewodnią tej „nowej” konstrukcji, ma być skrajna centralizacja władzy w rękach głównego ośrodka dyspozycyjnego, co jest cechą charakterystyczną dla modelu komunistycznego. Widać taki kierunek myślenia w sferze, która ma szczególne znaczenie – zwłaszcza w obecnej sytuacji międzynarodowej.

Tak zatem prący do zmian chcą stworzyć Unię Obronną, która w istocie ma stać się grabarzem NATO. I temu ma służyć właśnie, zmiana systemu głosowania, aby jak to mówią – pojedyncze interesy nie ograniczały możliwości działania Unii jako całości. Jak jednak w praktyce wyglądają te propozycje?

Poprawka 59 do art. 42 ust. 1 TFUE mówi nam, iż *„wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. (...) [polityka ta], w tym zamówienia na uzbrojenie i jego rozwój, jest finansowana przez Unię ze specjalnego budżetu”.*

W kolejnej poprawce 60, do ustępu 2 tego artykułu mamy kluczową propozycję, aby określenie głównych elementów powyższej polityki, następowało w drodze decyzji Rady przyjmowanej większością kwalifikowaną.

Następna poprawka 61 do ustępu 3 powołuje do życia Unię Obrony, która ma obejmować *„stale stacjonujące wspólne europejskie jednostki wojskowe, w tym stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia pod dowództwem operacyjnym Unii”.* I co jest najważniejszą puentą tej konstrukcji, *Unia (...) udziela zamówień na uzbrojenie Unii i jej państw członkowskich”.*

Szczytem wszystkiego i zwieńczeniem tej konstrukcji jest poprawka 65 do art. 42 ust. 7 TFUE: *„Napaść zbrojną na jedno państwo członkowskie uznaje się za napaść na wszystkie Państwa Członkowskie. Nie ma to wpływu na szczególnie charakter polityki bezpieczeństwa i obrony **niektórych państw członkowskich”.***

Niektórzy komentatorzy w dyskusji na temat zmian w traktatach zarzucają ich krytykom, że bezpodstawnie oni suponują, iż owe zmiany są dyktowane niemieckim (i francuskim) interesem. Ci którzy tak twierdzą, mają według nich pewien rodzaj obsesji.

Opisałem zatem powyższą konstrukcję nowych rozwiązań, bo ilustrują one wprost o co chodzi tym, którym za zmianami w traktatach chodzi.

Najpierw zatem chodzi o to, aby swobodnie określać „politykę bezpieczeństwa i obrony”, bez liczenia się z jakimiś malkontentami. Ot choćby takimi, którzy są historycznie uwarunkowani „antyrosyjskimi fobiami”. Pod tę „wspólną politykę”, wydzielamy budżet, który budujemy poprzez przejęcie dotychczasowych krajowych wydatków obronnych. I w oparciu o te środki dokonujemy „wspólnych” zakupów broni „w interesie całej Unii”. Innymi słowy kupujemy produkty niemieckie i francuskie, których już nikt inny nie chce kupować. Tworzymy wspólne jednostki wojskowe i rozmieszczamy tam, gdzie mamy „wspólne”

interesy. I oddajemy je pod „dowództwo” Unii, które jako powszechnie wiadomo, składa się z wybitnych speców od dowodzenia (tu szansa dla gen. Różańskiego się otwiera).

Co ciekawe, ponieważ Unia w innych zmianach przyznaje sobie prawo do przymuszania swoich opornych członków do respektowania „unijnych zasad”, owo uprawnienie do rozmieszczania „wspólnych” jednostek wojskowych w miejscach, gdzie „wspólne bezpieczeństwo” może być zagrożone, jawi się bardzo ciekawie. Poprawka 63 do art. 42 ToUE stanowi bowiem, iż *„decyzje dotyczące rozpoczęcia misji [wojsk Unii] są przyjmowane przez Radę stanowiącą większość kwalifikowaną. Parlament stanowi większością głosów członków wchodzących w jego skład”*. „Misja” zaś może służyć właśnie „przekonaniu” opornego państwa członkowskiego, do przyjęcia decyzji podejmowanych przez organy „nowej Unii”.

Ale ostatecznie, owa Unia Obrony i tak będzie działać w interesie „niektórych państw członkowskich”, bo to one ostatecznie będą uznawać czy zaatakowanie jakiegoś państwa członkowskiego z uwagi *„na szczególny charakter”* ich polityki bezpieczeństwa i obrony, stanowi rzeczywiście atak na Unię. Raczej możemy zaryzykować twierdzenie, iż owymi „niektórymi” krajami nie są w tym wypadku Luksemburg czy Austria.

Nowa Ekonomiczna Polityka – od nowa

Warto jeszcze wrócić do „protokołu postępu społecznego”, który zadecyduje o całej polityce społecznej i gospodarczej Unii. Tu wskazać trzeba, iż zgodnie z proponowanymi założeniami, Unia ma przejąć od „rządów krajowych” olbrzymią ilość ich dotychczasowych kompetencji. W szczególności, wykonywanie przez „rządy krajowe” tzw. kompetencji dzielonych (art. 4 traktatu o UE), będzie musiało uwzględniać właśnie cele określone w „protokole postępu” oraz pojmowany „solidarnościowo” interes „całej Unii”.

Innymi słowy otrzymujemy tu mechanizm pełnego podporządkowania „rządów krajowych” w zakresie realizowanych przez nich dotąd względnie samodzielnie narodowych polityk gospodarczych. Jeśli dodamy do tego wyłączną w istocie kompetencję Unii w narzucaniu tym „rządom krajowym” dyrektyw wynikających z wyłączności Unii w zakresie wszelkich kwestii związanych z tzw. zmianą klimatu, a do tego najważniejszy obszar zainteresowania unijnych elit, czyli „równość płci” w ilości 96 (na razie), to otrzymujemy już prawie pełny obraz tego, co ta ideologicznie obłąkana banda wyszykowała w swoich zacadzonych umysłach.

Zwieńczeniem tego nowego modelu ma być nowa funkcja. W ramach nowego ciała wykonawczego – czyli Egzekutywy – zmniejszonej w stosunku do obecnej Komisji Europejskiego o prawie połowę (ma być tylko 15 sekretarzy zamiast prawie 30 komisarzy), specjalną pozycję (równorzędną wobec sekretarza do spraw zagranicznych a teraz i polityki bezpieczeństwa) będzie miał sekretarz do spraw zarządzania gospodarczego. To właśnie ten sekretarz ma dopilnować, aby dyspozycje wynikające z „protokołu postępu społecznego” oraz wskazanych „priorytetów Unii”, były wykonywane przez „rządy krajowe”.

Taki model „zarządzania gospodarką” jaki zaproponowano w zmianach do Traktatów, wykracza poza wszystko co do tej pory tkwiło w kulturze i mentalności ludzi przynależących do kultury zachodniej w tradycji wolnorynkowej. Natomiast jedynym adekwatnym odniesieniem do którego można przyrównać ten pomysł, jest sowiecki model „zarządzania gospodarką”.

Koniec unii suwerennych państw

Niezależnie od dotychczasowych postępów tzw. integracji europejskiej, Unia Europejska ciągle pozostaje organizacją międzynarodową suwerennych państw członkowskich. Projekt budowy „Nowej Europy” oznacza zamknięcie tego rozdziału historii Unii i wykreowanie nowego państwa o silnie scentralizowanym ustroju. Trzeba bowiem zwrócić tu uwagę na dwa aspekty tego zagadnienia.

Pierwszym jest problem właśnie owej suwerenności państw członkowskich Unii po ewentualnym przeprowadzeniu proponowanych zmian. Suwerenność, to jak wiadomo zdolność do samodzielnego, niezależnego od innych podmiotów, sprawowania władzy politycznej nad określonym terytorium zarówno w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych. Nawet realizacja niewielkiej części zmian zapisanych w proponowanej zmianie traktatów, oznacza w praktyce wyzucie się niemal wszystkich istotnych elementów suwerenności przez państwa członkowskie na rzecz Unii. W tym sensie akceptacja tych zmian prowadzi wprost do utraty kwintesencji suwerenności państwowej państw członkowskich.

Jest to – i to jest drugi aspekt - związane ściśle z całkowicie nową formą inicjatywy konstytucyjnej przyjętej w proponowanym rozwiązaniu. Z istoty organizacji międzynarodowej wynika to, iż inicjatywa w zakresie ewentualnych zmian jej konstytucyjnych podstaw, musi wynikać z działania państw członkowskich. I tak było zawsze dotąd w historii wszystkich zmian traktatów wspólnotowych i unijnych. Jest to bowiem oczywiste, trudno sobie bowiem – w normalnych warunkach - wyobrazić sytuację, w której sama organizacja międzynarodowa podejmuje działania nie tylko zmieniające jej istotę, ale jednocześnie prowadzące do pozbawienia suwerenności swoich państw członkowskich. Tymczasem obserwujemy obecnie takie bezprecedensowe rozwiązanie.

Podsumowanie

Droga do przekształcenia Unii Europejskiej w „Nową Europę” została otwarta. Podjęte zostały działania formalno – prawne, mogące w konsekwencji zakończyć ten proces zgodnie z oczekiwaniami twórców forsowanych propozycji. Co istotne, ci promotorzy przyznają sobie prawo do tego, aby opornych członków Unii wręcz przymusić do przyjęcia nowej formuły Unii. Europa stoi zatem przed testem, czy jej narody porzucą swoje historyczne dziedzictwa i przyjmą narzucony im przez *dyktaturę partii rewolucyjnej*, „nowy porządek” tak głęboko sprzeczny z całym dorobkiem cywilizacyjnym narodów europejskich.

Prof. Fabrizio Giulimondi

Lo stato di diritto alla luce degli „standard Europei“



Overture

Questo breve studio si propone di indagare e analizzare il cambio di marcia nei rapporti fra le Istituzioni dell'Unione europea ed i 27 Stati che la compongono, dopo la diffusione del Covid-19, prestando particolare attenzione alla mutazione funzionale delle c.d. „condizionalità“ a seguito del vistoso rafforzamento del peso dello Stato di diritto, oramai divenuto centro gravitazionale del giudizio sui comportamenti degli Stati. Il lavoro indagherà in prima battuta il regolamento 2020/2092 stabilente un rapporto sinallagmatico fra dazione di finanziamenti e contributi a fondo perduto europei e rispetto delle condizionalità, per poi intrattenersi sul loro nucleo focale ossia lo Stato di diritto, disvelandone le criticità emerse in special modo dopo le sentenze di rigetto dei ricorsi presentati dalla Polonia e dall'Ungheria alla Corte di Giustizia UE, decisioni che hanno fornito una prima valutazione ermeneutica al predetto regolamento. Dopo una disamina puntuale dell'„Affaire“ Polonia, il lavoro ventilerà, al suo termine, una nuova visione di Europa, ripescandola da un recente passato.

Innanzitutto, partiamo dalla emergenza pandemica che ha comportato l'esigenza di un inevitabile ripensamento del ruolo della sfera pubblica nello scenario contemporaneo e del suo rapporto con il mercato e la dimensione privata. Non solo. La pandemia ha costretto la stessa Unione europea a riscrivere alcune regole che si era imposta, prima fra tutte quelle particolarmente rigide di natura economica e finanziaria, in tema di „austerità“ e di patto di stabilità: „L'Unione europea è stata costretta a rimodulare – puntualizza Carlo Alberto Ciaralli - *la propria relazione con gli Stati membri, alle prese con gravi crisi economiche dovute alle diverse tipologie di lockdown, „coprifuoco“ e chiusure di diverse intensità delle attività commerciali*“. Siamo passati dalle parole della Direttrice della BCE Christine Lagarde del 12 marzo 2020 („*We are not here to close spreads, there are other tools and other actors to deal with these issues*“) a corpose misure di sostegno all'economia reale ed ai cittadini, temporalmente delimitate. A tal fine, come noto, sono stati predisposti ed implementati, in ambito euro-unitario, programmi di intervento¹ pubblici in rilevanti settori strategici della vita economica dell'Unione (fra gli altri: sanità, istruzione, disabilità, ricerca, digitalizzazione), al fine di addivenire ad un'armoniosa, omogenea e rapida ripresa economica degli Stati membri. Specie in un frangente storico come quello attuale, caratterizzato da incertezze e minacce di varia natura (a partire da quelle climatiche, ambientali e militari), il bilancio pluriennale europeo si atteggia quale elemento dirimente per la costruzione del futuro dell'Unione europea fondato su solidi e duraturi pilastri, quali la solidarietà, l'unità e la sostenibilità. Sul punto, la stessa Commissione europea il 28.6.2017, nell'ambito del „Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE“, ha posto in risalto come il bilancio dell'Unione europea, al pari dei bilanci nazionali, si ponga l'obiettivo primario di „*promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli*“, aggiungendo, parimenti, come le finanze comuni possano

¹ Next Generation EU-NGEU (regolamento (UE) 2020/2094) del Consiglio, del 14 dicembre 2020, „che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19“; regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, „relativo a un regime generale di 'condizionalità' per la protezione del bilancio dell'Unione“; regolamento sul Recovery and Resilience Facility-RRF (regolamento(UE) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, „che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza“); SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, approntato a mezzo del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, „che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19“); REACT-EU (regolamento (UE) 2020/2221, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, „che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia“).

costituire „un valore aggiunto anche nel difendere valori europei comuni, quali la democrazia, la libertà, lo stato di diritto, i diritti fondamentali, l'uguaglianza, la solidarietà, la sostenibilità e la pace”.

La programmazione finanziaria europea non riscontra, invero, un generalizzato clima di concordia, anche a causa della frattura prodottasi tra le Istituzioni da una parte e la Polonia e l'Ungheria dall'altra, Paesi che non si sono voluti omologare a canoni e paradigmi imposti dall'alto e non rispondenti affatto ai valori e ai principi facenti parte del loro patrimonio morale, storico, religioso, spirituale e sociale. Il contrasto si è sviluppato, in particolare modo, sul concetto di Stato di diritto e sulla sua vincolatività sugli ordinamenti degli Stati Membri della UE. Lo scontro si è fatto „al calor bianco” laddove solo a fronte dell'obbligo del rispetto dello Stato di diritto i Governi possono accedere agli aiuti economici previsti *dal Recovery and Resilience Facility*.

Il conflitto in seno al consesso continentale, che avrebbe potuto comportare il rischio di un „blocco” delle trattative per l'approvazione del bilancio pluriennale europeo, è stato (quantomeno formalmente) ricondotto ad unità a margine del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 a Bruxelles. In tal sede, infatti, Polonia e Ungheria hanno rimosso il veto frapposto nei riguardi dell'approvazione del bilancio pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea e dei correlati programmi di assistenza per contrastare gli effetti economici negativi derivanti dalla pandemia, a fronte di una „mitigazione” della statuizione relativa al rispetto perentorio, ai fini dell'accesso ai fondi di sostegno, delle regole e dei principi concernenti lo Stato di diritto. Prova ne sia, in particolare, quanto previsto alla lett. e), par. I, del Dispositivo finale, ove si specifica come le misure previste dal meccanismo di „condizionalità” dovranno essere necessariamente „*proporzionate all'impatto delle violazioni dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sugli interessi finanziari dell'Unione*”, con un nesso di causalità „*sufficientemente diretto e debitamente accertato*”, poiché „*la semplice constatazione di una violazione dello Stato di diritto non è sufficiente ad attivare il meccanismo*”. Nelle Conclusioni del Consiglio europeo, inoltre, si è puntualizzato che, pur dovendosi riconoscere un valore preminente al rispetto dei principi fondanti la comune esperienza continentale, „*il regolamento (2020/2092, ndr) dovrà essere applicato nel pieno rispetto dell'articolo 4, paragrafo 2, del TUE, segnatamente dell'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, del principio di attribuzione, nonché dei principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri*”: nel dispositivo finale sono state previste alcune garanzie idonee ad evitare che la „condizionalità” possa essere innescata sulla base di un'interpretazione parziale o distorta del dato fattuale. Sul punto, parte della Dottrina (primo tra tutti Kirst) ha inteso intravedere due profili di sicura rilevanza, in quanto «*from a legal point of view, the adoption of the new budget allowed to establish new rules for the disposal of funds, and created a further incentive for Member States to agree to a package of legislation. From a political perspective, scholars have been warning for years that EU funds are used illegally by some Member State governments to support cronyism, anti-EU projects, and illiberal structures and called on the Commission to act on this*»; *paucis verbis*, la „condizionalità” è intesa non già quale congegno di natura „politica” o, per converso, „tecnica”, „condizionante” (nel senso deleterio del concetto) o „punitiva”, bensì quale strumento necessariamente indirizzato alla protezione del bilancio dell'Unione, compreso il Next Generation EU (regolamento 2020/2094), la sua sana gestione finanziaria e gli interessi finanziari dell'Unione.

Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, le „condizionalità” ed il vincolo del rispetto dei principi dello Stato di diritto.

Il regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020, per il mezzo delle „condizionalità” alla erogazione di fondi europei volte alla «*tutela degli interessi finanziari dell'Unione e il rispetto dello Stato di diritto*», costituisce il fondamento normativo della relazione intercorrente fra la salvaguardia del bilancio comune ed

il rispetto dello Stato di diritto. L'implementazione del rispetto dello Stato di diritto attraverso la „chiave“ dell'erogazione di finanziamenti e contributi comunitari non è ideazione di recente conio. La „genesì“ risale ad una proposta di regolamento del 2018, avanzata dalla Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio, sulla tutela del bilancio UE avverso le „generalizzate carenze“ nella tutela dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Questa proposta di regolamento nasce dalle crescenti preoccupazioni su talune riforme istituzionali di alcuni Stati membri, atteggiatesi quali strumenti di indebolimento dei principi strutturali comuni e fondanti l'appartenenza all'Unione europea. In questa ottica, è stato osservato da Gioia, *«la proposta di regolamento affondava le proprie ragioni in un contesto differente (...): non più la crisi finanziaria dell'Eurozona bensì il processo di erosione della Rule of Law in alcuni Paesi membri dell'Unione»*. Di talché, la principale motivazione sottesa alla proposta in parola doveva rinvenirsi nel rafforzamento del rispetto dei principi dello Stato di diritto, avuto riguardo all'utilizzo di un „mezzo di persuasione“ (l'erogazione dei fondi europei) piuttosto sensibile, non potendosi, tuttavia, delineare (ancora) un nesso strutturale così intenso come nel regolamento 2020/2092.

„Persuasione“ simulata per dissimulare un ricatto? Nelle dinamiche private la dazione di denaro previa minaccia di compiere un atto pregiudizievole qualora il ricevente il denaro non compia od ometta di compiere una certa azione, è qualificabile come estorsione. Siamo nel campo del diritto penale, non in quello costituzionale e né tantomeno in quello unionale, internazionale o amministrativo.

Volgendo nuovamente lo sguardo al regolamento 2020/2092, è dato rinvenire, in particolare, il fondamento giuridico nell'art. 322 TFUE, il quale affida al Parlamento europeo ed al Consiglio la competenza a adottare norme giuridiche, nella veste dei regolamenti, afferenti *„le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti“*. In particolare, sin dalle disposizioni d'apertura del regolamento 2020/2092, effettuato il richiamo ad una copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia, si evidenzia come le regole ed i principi inerenti lo Stato di diritto impongano ai pubblici poteri di agire *„entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta») e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali“*; si ritiene, in particolare, indispensabile la garanzia del rispetto di taluni, fondamentali, principi-cardine dell'ordine giuridico comune, quali: *„i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge“*.

Allo stesso modo, vale la pena rammentare come la Commissione stessa, nella rilevantissima Comunicazione „Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto“ del 2014, allo scopo di meglio circoscrivere i contorni della locuzione „Stato di diritto“, ebbe modo di evidenziare come lo Stato di diritto si atteggi al pari di una *„spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna. È uno dei principi fondanti che discendono dalle tradizioni costituzionali comuni di tutti gli Stati membri dell'UE e, in quanto tale, è uno dei valori principali su cui si fonda l'Unione“*. Tale Comunicazione costituisce *«un passo importante non solo rispetto all'interpretazione, ma anche all'imposizione del valore dello Stato di diritto. Ancorché non privo d'inconvenienti (...) il Quadro può servire come strumento per rendere operativo il valore dello Stato di diritto, pienamente in sintonia con l'acquis del diritto pubblico europeo²»*.

In effetti, sulla „finalità chiarificatrice“ insita nelle Comunicazioni della Commissione europea, attenta Dottrina non ha mancato di evidenziare come il carattere ricorrente delle Comunicazioni sarebbe quello di *«chiarire lo stato della disciplina della materia – come sottolinea Bilancia -, dandole unità e coerenza attraverso interventi di elaborazione e specificazione di un dato normativo troppo lacunoso, frammentario*

² A.Von Bogdandy, P.Bogdanowicz, I.Canor, G.Rugge, M.Schmidt, M. Taborowski, *Un possibile momento costituzionale per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in „Quaderni Costituzionali“, n. 4, 2018, pp. 855, 858.

e confuso per poter rappresentare un parametro idoneo a conformare il comportamento dei cittadini, delle imprese e degli Stati membri»; Bilancia sussume le Comunicazioni fra le «fonti atipiche di produzione di diritto comunitario, almeno tendenzialmente di rango integrativo».

D'altro canto, a mezzo della Comunicazione „Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione –Programma d'azione“ del 2019, la Commissione ha posto ulteriormente in rilievo la circostanza per la quale l'applicazione dei principi dello Stato di diritto implichi, necessariamente, che *„tutti i pubblici poteri agiscano sempre entro i limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e ai diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali“*, avendo riguardo anche alla condizione che il rispetto dei principi dello Stato di diritto sia il presupposto *„essenziale per garantire la parità di trattamento di fronte alla legge e la difesa dei diritti individuali, per prevenire gli abusi di potere da parte delle autorità pubbliche e per assicurare che chi partecipa al processo decisionale risponda del proprio operato“*. In sostanza, il regolamento stabilisce condizioni, casi e modi, attraverso una procedura dettagliata (art. 6), a mezzo della quale possano essere attivate le procedure di protezione del bilancio dell'Unione, nel caso in cui fossero ravvisate alcune circostanze od analizzate misure di livello nazionale *„che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione“*. La procedura di protezione del bilancio verrebbe attivata *«solo in presenza di un chiaro pregiudizio della Rule of Law»*, che possa arrecare *«un danno al bilancio Ue»*, in assenza di *«strumenti di diritto europeo alternativi e più efficaci»*. Così, il meccanismo in parola dovrebbe essere attivato solo ove non vi siano mezzi già presenti nell'ordinamento giuridico europeo, maggiormente idonei a raggiungere il medesimo risultato. Alla violazione dei principi dello Stato di diritto conseguono sanzioni a danno dello Stato membro ad intensità variabile, passando dalla „semplice“ sospensione dei pagamenti o dell'approvazione dei programmi di intervento finanziario, sino alle ipotesi „estreme“ del divieto di conclusione di nuovi accordi finanziari o la sospensione delle erogazioni finanziarie, a seconda *„dell'impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari“*. Coticché, attesa la „discrezionalità“ valutativa della Commissione e del Consiglio, l'accertamento delle potenziali violazioni addebitabili allo Stato membro deve essere piuttosto puntuale, ai fini dell'attivazione della procedura e della definizione di una congrua sanzione. Parimenti, lo Stato membro, indiziato di aver posto in essere condotte contrarie ai principi dello Stato di diritto e che, al contempo, siano idonee a minacciare la sana e prudente gestione finanziaria dei fondi europei, potrebbe, in ogni momento, porre rimedio alla condizione di inadempienza o violazione vedendosi revocare le misure restrittive fino a quel momento patite, sulla base del positivo accertamento condotto dalla Commissione, previa delibera favorevole da parte dal Consiglio. Il regime della „condizionalità“ inteso in senso strettamente „sanzionatorio“ potrebbe essere valutato, invero, in modo opposto, come suggerito da Bilancia: *«quelle (le „condizionalità“, ndr) che fino ad oggi avrebbero dovuto assumere la struttura di vere e proprie sanzioni, sul piano pratico in effetti del tutto implausibili, saranno molto probabilmente riconvertite, in positivo, in funzione di premialità nel confermare, sbloccare, riattivare le linee di finanziamento all'atto della erogazione delle successive tranches dei pagamenti dopo un'eventuale loro sospensione a fini di verifica»*. *Claris verbis*, la suggestione in parola consentirebbe di reinterpretare il meccanismo delle „condizionalità“ da una natura marcatamente sanzionatoria in una di tipo „premiale“, spronando così gli Stati membri ad attuare condotte rispettose dei principi della *Rule of Law*.

La Commissione europea, al fine di garantire un omogeneo e diffuso rispetto dei principi posti alla base dello Stato di diritto nel perimetro dell'area UE, sulla scorta del disposto ex art. 17, par. 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), ha istituito, a partire dall'anno 2020, il „Meccanismo per lo Stato di diritto“, nell'ambito del quale, congiuntamente alla Comunicazione annuale della Commissione europea sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, vengono elaborati dei documenti di lavoro *country specific* afferenti alle singole realtà nazionali, ai quali contribuiscono gli stessi Stati membri. In tal guisa, è

stato sostenuto che l'obiettivo della Comunicazione annuale sarebbe quello di «*ampliare gli attuali strumenti dell'Ue – secondo Panebianco - con una nuova forma di prevenzione, rafforzare ulteriormente lo Stato di diritto nel pieno rispetto dei sistemi costituzionali nazionali*». In tal senso, come si legge dal sito istituzionale della Commissione europea, «*il meccanismo europeo per lo Stato di diritto prevede una procedura di dialogo annuale tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, insieme agli Stati membri, ai parlamenti nazionali, alla società civile e ad altre parti interessate, sullo Stato di diritto*», con lo scopo fondamentale, tra gli altri, di «*promuovere la collaborazione interistituzionale e incoraggiare tutte le istituzioni dell'UE a contribuire in linea con i rispettivi ruoli istituzionali*». Per mezzo del Meccanismo per lo Stato di diritto, pertanto, la Commissione «*intende creare una cultura dello Stato di diritto basata sulla consapevolezza e la promozione dei valori e dei principi che lo compongono (...) non si considera solo il potere giudiziario ma altre importanti componenti dello Stato di diritto come la libertà dei media*». Sull'importanza del regolamento di cui si tratta rispetto alle dinamiche centrifughe insite nella dialettica tra Istituzioni e Stati membri, parte della Dottrina ha inteso evidenziare come «*il regolamento in questione – chiarisce Dani - permette di sospendere l'erogazione di risorse (art. 5) in presenza di violazioni tali da „compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione“ (art. 4) e, quindi, di esercitare, almeno incidentalmente, una notevole pressione sugli stati membri interessati*».

Nondimeno, per meglio inquadrare la tensione che si avverte fra i principi della *Rule of Law* di respiro sovranazionale e le „resistenze“ che taluni Stati membri continuano ad esercitare rispetto ad una presenza particolarmente pervasiva del diritto dell'Unione e delle Istituzioni (dal punto di vista tanto economico, quanto giuridico), vengono in soccorso le riflessioni di Pitruzzella, a giudizio del quale l'evoluzione del concetto di Stato di diritto «*è presto entrato in conflitto con un altro strumento di lotta che fa parte del Pantheon dei fondamentali concetti di cui si nutre il nostro pensiero gius-politico, e cioè la sovranità, con le sue pretese alla supremazia rispetto a ogni altra autorità, alla unicità e indivisibilità, alla esclusività nella produzione delle regole giuridiche obbligatorie per la collettività*».

Il meccanismo delle „condizionalità“ previsto nel regolamento 2020/2092, conseguentemente, è funzionalizzato alla tutela del bilancio comune, con valenza „premiale“ nei confronti degli Stati membri virtuosi e „punitiva“ nei riguardi degli Stati membri riottosi ai principi definiti dai Trattati.

In tale direzione, l'introduzione stessa del regolamento trattato: «*Marks another important step in the strengthening of the Union's toolbox to fight cases of Rule of Law or constitutional backsliding in the Member States. More broadly, it can be seen as another key contribution to the constitutional evolution of the European Union (EU), especially considering the link between the Regulation and the NextGen EU (NGEU) Recovery Plan*». Le „condizionalità“, quali assi portanti del „nuovo corso“ continentale, incidono sul potere di spesa degli Stati impedendo o sospendendo l'erogazione dei fondi europei in caso di accertata violazione della *Rule of Law*.

Sul punto, il Gallinaro evidenzia come «*nel nuovo strumento la violazione dello Stato di diritto non è sanzionata in via diretta; la Rule of Law conditionality è formulata perlopiù quale misura a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, con specifico riguardo alla corretta esecuzione del suo bilancio. Solo indirettamente, quindi, il regolamento potrebbe avere anche un effetto deterrente in relazione alla violazione dei valori fondamentali dell'Unione, stimolando i Paesi membri a rispettare lo Stato di diritto pur di ricevere i fondi UE*».

Valori e principi che assumono una valenza giuridica solo se rientranti nel patrimonio comune degli Stati membri, o, forse, per essere più precisi, solo se rientranti fra quelli „selezionati“ dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE e fatti propri dalla Commissione e dalla (attuale) maggioranza del Parlamento europeo. Valori e principi, quindi, o frutto di una sintesi operata dalle Istituzioni unionali o divenuti preponderanti su quelli risultati „soccumbenti“ e riferibili alle tradizioni sociali, giuridiche e costituzionali di alcuni ordinamenti statuali europei. Lo Stato di diritto come forma ordinamentale plasmata come creta informe dalle mani di scultori, spesso non eletti, talora anonimi, che le conferiscono le sembianze che essi vogliono e vi immettono le proprie idee, pensieri, progetti e visioni. Tutto rischia di qualificare uno Stato

di diritto e qualsivoglia scostamento di leggi nazionali da concezioni esaltatrici del diritto di ultima generazione può essere ascritto a lesione della *Rue of Law*.

La „condizionalità” quale „fatto politico”

Da quanto sino ad ora detto può derivare la qualità politica delle „condizionalità” di nuovo conio.

Sul punto, può sostenersi che il meccanismo della „condizionalità” sia divenuto, nel quadro ordinamentale europeo, un vero e proprio „principio strutturale”, intendendosi con tale locuzione l'emersione e la progressiva qualificazione di un vincolo, nei riguardi degli Stati membri, in funzione del quale l'accesso ai benefici finanziari viene correlato al rispetto dei principi dello Stato di diritto e non solo, come nel passato, alla realizzazione, sul piano interno, di profonde e decisive „riforme strutturali” (siano esse di natura „politica”, amministrativa, costituzionale o finanziaria): «*conditionality is thus a tool for the exercise of public power - come chiariscono Baraggia e Bonelli - via other means than the traditional enactment of legal rules or the exercise of pure coercion, and where obedience is achieved thanks to the „power of the purse.” (...) conditionality departs from the classical „command and control” paradigm*».

La connotazione strettamente „politica” del meccanismo della „condizionalità” quale fattore pervasivo ed incidente nelle dinamiche interne agli Stati membri, ha fatto sottolineare alla Dottrina come «*le „condizionalità” – seguendo la teorica di Salmoni - sono vincoli esterni, ma nella loro accezione più negativa, in quanto rappresentano una coercizione ad attuare i dettami sovranazionali e internazionali in cambio di aiuti finanziari erogati a Paesi che altrimenti, quasi certamente, andrebbero in default*».

Pertanto, oltre il dato meramente „tecnico”, relativo ad una relazione diretta tra rispetto di parametri e regole definiti e la premialità insita nell'erogazione del supporto finanziario, si celerebbe un meccanismo di intensa „intromissione” (o, se si preferisce, „eterodirezione”) dell'ambito sovranazionale su quello nazionale, disvelando le problematiche di un procedimento che subordina la concessione del supporto finanziario alla pronta attuazione di disposizioni predeterminate *aliunde* e non nei luoghi a ciò deputati a livello nazionale. L'ottemperanza a regole e l'approvazione di riforme strutturali cui sono obbligati gli Stati richiedenti l'uso dei fondi mostrano un *modus procedendi* europeo poco velatamente giugulatorio: lo Stato richiedente potrebbe „sottrarsi” al condizionamento unicamente laddove rinunciasse al beneficio, vedendosi, in tal modo, fortemente ridimensionata la propria capacità finanziaria di intervento a vantaggio della qualità della vita e della sicurezza della sua popolazione.

La recente riforma del Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (MES), a procedura bifasica, prevede „condizionalità” di natura diversa, inerenti al taglio della spesa o ad interventi legislativi riformatori, anche radicali, di natura ordinaria o costituzionale: «*una „condizionalità” di natura soft – secondo il pensiero dicotomico di Losurdo -, nella forma di lettere d'intenti unilaterali per gli Stati „virtuosi” che rispettano i parametri di Maastricht e del Fiscal compact, al fine di proteggerli dall'eventuale effetto contagio dell'instabilità finanziaria dei paesi „reprobi”. E una „condizionalità” di natura „hard” per quest'ultimi assoggettati al consolidato armamentario dei Memorandum of Understanding e dei controlli serrati della Troika*».

Le „condizionalità” volte all'ottenimento di un finanziamento, entro il perimetro del NGEU e dagli atti ad esso correlati, invece non impongono «*agli Stati le tradizionali „condizionalità” (le riforme strutturali volte, in primo luogo, al taglio della spesa)*», bensì «*vincola (...) gli stati a utilizzare le risorse economiche entro una cornice di obiettivi (ad esempio, la transizione ecologica e la trasformazione digitale, il rispetto dello stato di diritto)*».

L'estensione del meccanismo della „condizionalità” dalla sfera del sostegno finanziario, a fronte di particolari e motivate riforme strutturali interne, ad un percorso che veda la protezione del bilancio dell'Unione correlata al rispetto dei principi sottesi alla *Rule of Law* implica, ineluttabilmente, l'allargamento dell'area del „controllo” e, quindi, della „pervasività” delle istituzioni comunitarie sugli Stati Membri. Per

siffatta ragione, lo Stato di diritto, da „principio strutturale“ per l’accesso e la permanenza nell’Unione, diviene un „principio dinamico di struttura“, intendendosi con ciò la capacità, da parte delle Istituzioni, di utilizzare tale pilastro valoriale anche successivamente all’ingresso dello Stato membro, con specifico riferimento al settore dei vincoli finanziari e del rispetto della sana gestione dei fondi derivanti dai programmi di recupero nazionali, nonché del bilancio comune europeo.

I ricorsi promossi da Polonia e Ungheria

Le presenti notazioni, a ben vedere, acquisiscono maggiore pregnanza a fronte delle due fondamentali pronunce della Corte di Giustizia dell’Unione europea, a mezzo delle quali sono stati respinti i ricorsi di due Stati membri dell’Unione (ricorso proposto l’11 marzo 2021– Repubblica di Polonia vs. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea; ricorso proposto l’11 marzo 2021 – Ungheria vs. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea) relativi al blocco delle erogazioni di finanziamenti contenuti nel bilancio pluriennale dell’Unione e dal programma Next Generation EU, qualora fosse accertata una violazione dei principi dello Stato di diritto, avvertiti come pilastri fondanti della comune esperienza continentale. La questione sottoposta all’attenzione della Corte di Giustizia si imperniava soprattutto sulla asserita incompatibilità, a giudizio dei ricorrenti, del dispositivo contenuto nel regolamento 2020/2092 con alcune disposizioni del TUE e del TFUE.

Le argomentazioni presenti in entrambi i ricorsi corrono lungo binari paralleli se non, sovente, univoci.

Il primo motivo di ricorso verte sull’asserita violazione, da parte del legislatore UE, del disposto contenuto nell’art. 322, par. 1, lett. a), TFUE, dal momento in cui, a parere dei ricorrenti, la base giuridica in parola non sarebbe adeguata a fungere da sostrato normativo del regolamento 2020/2092 e, d’altro canto, il regolamento in esame non avrebbe potuto *„prevedere le condizioni di una violazione dei principi rientranti nella nozione dello «Stato di diritto» o autorizzare la Commissione e il Consiglio ad accertare la violazione di tali principi da parte degli Stati membri, e di conseguenza ad adottare, mediante atti esecutivi, misure per la protezione del bilancio dell’Unione“*.

In secondo luogo, i ricorrenti hanno rinvenuto motivi di censura in relazione all’asserita violazione, da parte del regolamento 2020/2092, dell’art. 7, TUE, il quale autorizza il Consiglio, in caso di accertata (con deliberazione unanime) *„violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2“*, alla sospensione, a maggioranza qualificata, di *„alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall’applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio“*. A giudizio di Varsavia e Budapest, il meccanismo sanzionatorio previsto nel regolamento si atteggierebbe quale *„applicazione, relativa a una fattispecie specifica, del procedimento cui si riferisce l’articolo 7 TUE, il che non è consentito da tale disposizione. La creazione autonoma di un procedimento parallelo da parte del regolamento impugnato viola ed elude il cennato art. 7 TUE“*, producendosi, in tal guisa, *„effetti equivalenti a una modifica dei trattati“*.

In terzo luogo, i ricorsi proposti hanno tentato di evidenziare la „genericità“ insita nei concetti cardine alla base del regolamento 2020/2092, in quanto *„le disposizioni del regolamento non garantiscono che l’accertamento della violazione del principio dello stato di diritto sia preceduto da una «valutazione qualitativa approfondita», che sia obiettiva, imparziale ed equa“*. In tal senso, Polonia e Ungheria hanno inteso porre in discussione il tema della „arbitrarietà“ sottesa alle „condizionalità“ laddove, a giudizio dei ricorrenti, l’aleatorietà della disposizione in discorso consegnerebbe, in sostanza, un incontrollato „potere discrezionale“ alle Istituzioni circa il vaglio sulle condotte tenute dagli Stati membri e le eventuali violazioni del regolamento da essi perpetrate. Nondimeno, i ricorrenti hanno evidenziato come le disposizioni contenute nel regolamento 2020/2092 (in particolare, negli artt. 4 e 5) fossero da considerarsi carenti del requisito della proporzionalità, specialmente se in assenza di *„un pregiudizio concreto o di un impatto tangibile“* prodotto

da una presunta violazione, in palese contrasto con il principio della certezza del diritto. Parimenti, le norme in discorso avrebbero violato l'art. 4 del TUE, specie con riferimento al principio di attribuzione ed al rispetto delle „*funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni destinate a garantire l'integrità territoriale, a mantenere l'ordine pubblico e a proteggere la sicurezza nazionale*“. Sui contenuti di questi ricorsi attenta Dottrina ha evidenziato come «*i due Stati dell'Est Europa non hanno dunque preso le distanze dall'obiettivo del regolamento – sostiene Buzzacchi –, ma dalla scelta di affidare il medesimo ad uno strumento che va a sostituire i mezzi di tutela già esistenti, in particolare la procedura di infrazione per violazioni propriamente „politiche“ introdotta con il Trattato di Amsterdam, ma mai effettivamente impiegata*». Nondimeno, attraverso i ricorsi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione, l'intento di Polonia e Ungheria parrebbe essere stato quello di contestare e contrastare, tanto dal punto di vista della legittimazione quanto da quello sostanziale, l'intero impianto prescrittivo del regolamento 2020/2092, sulla scia di una annosa *querelle* concernente la riaffermazione di nuovi ed ulteriori spazi di manovra, a favore degli Stati membri, parzialmente svincolati da un opprimente controllo in sede centrale continentale. A rafforzare i dubbi di Polonia e Ungheria circa gli intenti puramente politici della UE è sopraggiunta la netta presa di posizione del Parlamento europeo. L'Assemblea, in virtù della risoluzione del 10 giugno 2021 („*Risoluzione del parlamento europeo del 10 giugno 2021, sulla situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea e l'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo al regime di 'condizionalità'*“), ha „*esortato*“ la Commissione europea „*a reagire rapidamente alle gravi violazioni in corso dei principi dello Stato di diritto in alcuni Stati membri*“ (p.to 4), evidenziando, altresì, una notevole „*preoccupazione per le sempre più chiare indicazioni e il crescente rischio di un uso improprio del bilancio dell'Unione come mezzo per deteriorare lo Stato di diritto in alcuni Stati membri*“ (p.to 5). Allo stesso modo, la risoluzione cita, in maniera espressa, Polonia e Ungheria quali esempi di Stati membri fautori di politiche che costituiscono, essenzialmente, „*minacce ai valori comuni europei*“, invitando, conclusivamente, la Commissione ad utilizzare ogni strumento a sua disposizione, compresi quelli apprestati dal regolamento 2020/2092, per fronteggiare „*gli attacchi contro la libertà dei media e i giornalisti, i migranti, i diritti delle donne, i diritti delle persone LGBTIQ e la libertà di associazione e di riunione*“ (p.to 7).

Le pronunce della Corte di Giustizia UE

Le pronunce della Corte del 16 febbraio 2022 nei confronti della Polonia e dell'Ungheria assumono una rilevanza di primo piano, in quanto la CGUE è stata chiamata, per la prima volta, a pronunciarsi sulla conformità del regolamento 2020/2092 ai Trattati, con particolare riguardo al tema delle „condizionalità“ e del rispetto dei principi della **Rule of Law**. A fronte delle doglianze dei ricorrenti, le pronunce, seppur separate, possono (anzi, devono) essere lette congiuntamente, collimando quasi integralmente – come detto in precedenza - i ricorsi di Polonia e Ungheria. Siffatte sentenze, di sapore più politico che giuridico, respingendo **in toto** questi ricorsi, hanno avvalorato la tesi della conformità al diritto dei Trattati del regolamento 2020/2092, evidenziando, in tal modo, la „connessione funzionale“ tra la salvaguardia del bilancio dell'Unione ed il rispetto dello Stato di diritto da parte degli Paesi membri. Ponendo in risalto i passaggi più rilevanti della pronuncia, sarà a breve messo in evidenza quanto le sentenze „gemelle“ della CGUE siano cruciali per il futuro delle relazioni, politiche, giuridiche e finanziarie, tra Istituzioni UE e Stati membri, laddove lo strumento dello Stato di diritto a protezione del bilancio dell'Unione diverrà, con buona certezza, un „nuovo“ pilastro dei rapporti interni allo spazio giuridico europeo. Nel merito, avuto riguardo ai motivi di ricorso presentati dai ricorrenti, la Corte di Giustizia UE (sentenze del 16 febbraio 2022, Repubblica di Polonia vs. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea; Ungheria vs. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea) si è soffermata, in prima battuta, sulla base giuridica del regolamento 2020/2092. In premessa, sulla scorta dei Considerando 2 e 7-9 del regolamento, la CGUE ha

sottolineato come „il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria“, sostenendo, altresì, come il dispositivo permetta alle „istituzioni dell’Unione di procedere a un esame di situazioni negli Stati membri solo nei limiti in cui esse siano rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari e, dall’altro, possono essere adottate opportune misure in forza di tale regolamento solo qualora sia accertato che situazioni del genere comportano una violazione di uno dei principi dello Stato di diritto che compromette o rischia seriamente di compromettere, in modo sufficientemente diretto, tale sana gestione finanziaria o la tutela di tali interessi finanziari“. Il regolamento ha in animo, quindi, di tutelare gli interessi finanziari ed il bilancio dell’Unione esclusivamente da „pregiudizi derivanti per quest’ultimo in modo sufficientemente diretto da violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro, e non già nel sanzionare, di per sé, simili violazioni“. Nondimeno, la CGUE non ha aderito – in modo artificioso - alle argomentazioni dei ricorrenti circa una potenziale violazione dell’art. 7 TUE, laddove anche parte della Dottrina ha inteso rinvenire nel contenuto del regolamento 2020/2092 «una vera e propria procedura parallela – secondo il Salmoni -, che, di fatto, ha aggirato il problema dell’unanimità richiesto dall’art. 7 TUE, giacché il reg. 2020/2092 è stato adottato mediante una procedura legislativa ordinaria». Sul punto, il Giudice di Lussemburgo ha negato che si possa ipotizzare un’elusione del disposto ex art. 7 del TUE, poiché, in prima istanza, „il legislatore dell’Unione, quando dispone di una base giuridica a tal fine, è legittimato a istituire, in un atto di diritto derivato, altre procedure riguardanti i valori contenuti nell’articolo 2 TUE, tra i quali figura lo Stato di diritto, sempreché tali procedure si distinguano sia per il loro scopo sia per il loro oggetto dalla procedura prevista all’articolo 7 TUE“, perseguendo quest’ultima disposizione - a detta della Corte - una finalità differente rispetto al regolamento 2020/2092, volto precipuamente alla „protezione del bilancio dell’Unione in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro, e non già di sanzionare, mediante il bilancio dell’Unione, violazioni dei principi dello Stato di diritto“.

Inoltre, la Corte di Giustizia UE ha rigettato le argomentazioni addotte da Ungheria e Polonia circa una potenziale lesione apportata dal regolamento al principio della certezza del diritto, specie nella parte in cui, secondo i ricorrenti, la normativa *de qua* non evidenziava chiaramente i „requisiti che devono essere rispettati dagli Stati membri per poter conservare i finanziamenti provenienti dal bilancio dell’Unione loro concessi e conferisce alla Commissione e al Consiglio un potere discrezionale troppo ampio“. La CGUE, a tale proposito, ha sottolineato che un potere discrezionale conferito alle Istituzioni è legittimo „a condizione che l’estensione e le modalità di esercizio di un simile potere vengano definite con sufficiente chiarezza, in considerazione del legittimo obiettivo in gioco, per fornire una protezione adeguata contro l’arbitrio“. In secondo luogo, a parere della Corte, il riferimento allo Stato di diritto contenuto nel regolamento 2020/2092 rinvia ad un atto di particolare rilevanza, *id est* al Documento del 18 marzo 2016 elaborato dalla Commissione di Venezia e contenente una puntuale elencazione dei criteri sottesi allo Stato di diritto; di talché, „la nozione di ‘Stato di diritto’ si basa su un sistema di diritto sicuro e prevedibile, nel quale qualsiasi persona ha il diritto di essere trattata dai titolari di poteri decisionali in modo dignitoso, uguale e razionale, nel rispetto del diritto esistente, e di disporre di mezzi di ricorso per contestare le decisioni dinanzi a giudici indipendenti e imparziali, secondo un procedimento equo“.

Infine, con riguardo ad una asserita lesione dell’identità nazionale degli Stati membri, la Corte di Giustizia UE, riaffermando la necessità che le Istituzioni UE tengano in debita considerazione le „caratteristiche dei sistemi costituzionali e giuridici di tali Stati membri“, allo stesso tempo evidenzia come „gli Stati membri aderiscono a una nozione di ‘Stato di diritto’ che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo“. Le peculiarità insite nella storia, nella tradizione, nella cultura e, non da ultimo, nell’ordinamento giuridico interno degli Stati membri, seppur valorizzate, non esonera questi ultimi da una omogenea e generalizzata applicazione della disciplina dei Trattati, nonché, evidentemente, dal rispetto della *Rule of Law* e dei principi contenuti nel regolamento 2020/2092.

Sembra di stare in presenza in una petizione di principio (le Istituzioni UE debbono tenere in debita considerazione, nel quadro della propria valutazione, le „*caratteristiche dei sistemi costituzionali e giuridici di tali Stati membri*“), da cui scaturisce una forzatura dispositiva („*gli Stati membri aderiscono a una nozione di 'Stato di diritto'*“): da A discende B non in ragione di un dato naturale scientificamente apprezzabile o per precipitato logico-giuridico, bensì per giurisprudenza creativa, la quale non si basa su un dato testuale ma su una interpretazione creativa politicamente orientata.

Riflessioni

Il passaggio da una „condizionalità“ di natura prettamente finanziaria, legata a peculiari piani riformatori *country specific*, ad un meccanismo di tutela del bilancio europeo che coniughi le erogazioni finanziarie alla tutela dello Stato di diritto impone una riflessione, specie a seguito delle cennate due statuizioni. Il rispetto dei valori fondanti la comune esperienza europea, come cristallizzati, *in primis*, nel disposto ex art. 2 del TUE, costituisce agli occhi delle Istituzioni UE e della Corte di Giustizia una „necessaria condizionalità“ nei riguardi degli Stati membri, specie con riferimento al tema relativo all'accesso ai benefici economici derivanti dall'accrescimento dei programmi di assistenza finanziaria straordinaria. Il regolamento di cui si tratta costituisce, dunque, un punto d'approdo nell'evoluzione del meccanismo della „condizionalità“, da strumento di „induzione“ alle riforme strutturali di rilievo nazionale a mezzo di intromissione nelle legislazioni interne, persino su temi etico-giuridici e a radice antropologica.

La Comunicazione della Commissione del 2 marzo 2022, recependo gli orientamenti provenienti dalla Corte di Giustizia nei casi afferenti ai ricorsi di Ungheria e Polonia, ha ulteriormente chiarito e definito gli ambiti d'applicazione del regolamento 2020/2092, laddove sottolinea come, nella valutazione delle potenziali violazioni del regolamento, la Commissione stessa „*applicherà un approccio globale, proattivo, basato sul rischio e mirato, volto a garantire l'effettiva applicazione di tale regolamento e dunque a salvaguardare il bilancio dell'Unione e a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione (...) con misure capaci di rendere effettivo il regime sanzionatorio, e per mezzo di questo anche la tutela dello Stato di diritto*“. Questa Comunicazione, dunque, rende manifesta la volontà di vincolare l'erogazione dei fondi europei al rispetto dei principi dello Stato di diritto, specie a fronte del „supporto“ giunto dalle pronunce della Corte di Giustizia UE. Lo Stato di diritto funge, par di notare, da „grimaldello“ ogni volta la sua violazione attivi il meccanismo delle „condizionalità“, formalmente funzionali alla tutela del bilancio europeo, ma nascostamente adoperate per incidere su settori per nulla avocati alle competenze unionali, bensì spettanti in tutto e per tutto, in forza del principio di sussidiarietà verticale, agli Stati nazionali.

Il regolamento 2020/2092, insieme al duplice intervento della Corte di Giustizia, potrebbe essere considerato la „prima pietra“ del nuovo corso continentale di *federalizing process* europeo, retto sul binomio indissolubile „rispetto dello Stato di diritto - finanziamento degli Stati membri“, oltre un fattore di accelerazione nei processi della *governance* economica ed istituzionale.

La Polonia si è trovata al centro del tornado scatenato dal regolamento 2020/2092, dalle sentenze gemelle della CGUE che, interpretando quest'ultimo, hanno rinvigorito la visione federalista europea.

Affaire polacco

A seguito dell'adozione da parte della Polonia, il 20 dicembre 2019, della legge che ha modificato le norme nazionali disciplinanti l'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, degli organi giurisdizionali amministrativi e della Corte suprema, la Commissione europea ha proposto un ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia, chiedendole di dichiarare che il regime istituito violava diverse disposizioni

del diritto dell'Unione. La Commissione ha ritenuto che la legge di modifica, nei limiti in cui attribuisce alla Sezione disciplinare della Corte suprema polacca la competenza a decidere in merito a controversie aventi incidenza diretta sullo status e le funzioni dei magistrati polacchi, pregiudichi l'indipendenza della magistratura, qualificando non autonoma la Corte suprema medesima. Inoltre, secondo la Commissione, la legge di modifica vieta a tutti gli organi giurisdizionali nazionali di verificare il rispetto dei requisiti dell'Unione relativi a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, ed eleva una siffatta verifica a illecito disciplinare. La Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema polacca viene dichiarata competente in via esclusiva a eseguire siffatte verifiche. Infine, la Commissione afferma che la legge di modifica, imponendo ai giudici l'obbligo di comunicare informazioni relative alle loro attività nell'ambito di associazioni o fondazioni, nonché ad una loro precedente appartenenza politica, prevedendone anche la pubblicazione *on line*, viola il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali.

Durante il procedimento la Polonia è stata condannata, con ordinanza del vicepresidente della Corte del 27 ottobre 2021, a pagare alla Commissione una penalità di un milione di euro al giorno, penalità ritenuta necessaria ad assicurare che la Polonia desse attuazione ai provvedimenti provvisori adottati con l'ordinanza del 14 luglio 2021 diretta a sospendere l'applicazione di talune disposizioni della legge di modifica contestate dalla Commissione; in forza dell'ordinanza del vicepresidente della Corte del 21 aprile 2023, l'importo della penalità è stato ridotto a 500 000 euro al giorno.

Il Tribunale costituzionale della Polonia in data 7 ottobre 2021 – su richiesta del Presidente della Repubblica – ha replicato deducendo l'incostituzionalità dell'applicazione di ordini della Corte di giustizia della Ue al sistema giudiziario polacco e affermando il possibile contrasto del Trattato dell'Unione europea con la Costituzione polacca. Dieci membri su dodici del Tribunale costituzionale di Varsavia hanno sancito che la Corte suprema polacca rivendicava giustamente l'utilizzo della normativa interna sull'ordinamento giudiziario per non essere stata per nulla attribuita alla competenza esclusiva dell'Unione. La pronuncia osserva, difatti, che è vero che il Trattato stabilisce che gli Stati membri si impegnino a garantire una protezione giuridica efficace negli ambiti coperti dalla legislazione Ue, ma è altrettanto vero che tra le competenze trasferite dalla Polonia alla Ue non v'è affatto l'organizzazione del potere giudiziario, per cui la Ue e la Corte di Giustizia non possiedono alcun potere per valutare il funzionamento della giustizia polacca.

A questo punto è bene rimarcare che non è la prima volta che alcune somme magistrature nazionali mettano in dubbio il „primato“ del diritto comunitario, formulato prima nella sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 1963, *van Gend en Loos* e, l'anno successivo, in quella del 15 luglio 1964, *Costa contro Enel*, per trasformarsi in „supremazia“ a seguito della decisione del 9 marzo 1978, *Simmenthal II* e assumere, infine, sembianze costituzionali in virtù della statuizione del 23 aprile 1984, *Les Verts*, come preconizzato in piena solitudine dal praghese Eric Stein.

La Germania, ad esempio, lo ha fatto almeno per ben due volte. Nel maggio del 2020 (sentenza *Weiss*) il Tribunale costituzionale federale tedesco criticò gli acquisti di debito da parte della Banca Centrale europea, allorché questi avevano ricevuto il benestare della Corte europea di Giustizia: atteso che il controllo sul rispetto delle attribuzioni proprie dell'Unione europea (c.d. *ultra vires review*) ed il controllo sull'intaccamento dell'identità costituzionale (c.d. *constitutional identity review*) possono far sorgere questioni sulla validità o l'interpretazione di una misura adottata da Istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione europea, il Tribunale costituzionale federale, in linea di principio, può controllare la comprensione e valutare una misura unionale anche se avallata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea; laddove siano coinvolti interessi fondamentali degli Stati membri, l'esame giurisdizionale può non limitarsi ad accettare passivamente posizioni sostenute dalla Banca Centrale europea senza una previa e oculata valutazione; di conseguenza, l'atto *ultra vires* non trova applicazione in Germania e non ha alcun effetto vincolante in relazione a organi costituzionali, autorità amministrative e tribunali tedeschi (inclusa la Banca Centrale tedesca), i quali non possono partecipare né alla creazione, né all'attuazione, esecuzione o operatività di

provvedimenti *ultra vires*. Nel giugno 2021 la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione contro la Germania (ritirata il 12 giugno 2023) sostenendo che la citata decisione dei giudici di Karlsruhe era incompatibile con l'autonomia e, soprattutto, con il primato del diritto europeo.

Anche nel 2021 una pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco ha confermato questa linea ermeneutica tesa a ridimensionare il „primato“ originato - come detto poc'anzi - dagli arresti della Corte di Giustizia UE del 1963 e del 1964, non dissimilmente dalla Polonia. Il 26 marzo 2021 il Bundesverfassungsgericht ha ordinato di sospendere la conclusione dell'iter di ratifica della più volte menzionata decisione del Consiglio europeo del 14 dicembre 2020 (il c.d. „Next Generation EU“), che, fra l'altro, stabilisce l'ammontare massimo dei fondi che l'Unione può esigere dagli Stati, in un determinato anno, per finanziare i propri programmi di spesa.

Mai come questa volta tale passaggio è risultato cruciale, poiché consentiva di rendere operativo l'ambizioso progetto del Next Generation EU. In forza di questa sospensione, il Presidente tedesco Frank-Walter Steinmeier ha dovuto attendere la pronuncia della Corte prima di promulgare l'atto, già ampiamente approvato dal Bundestag e dal Bundesrat.

L'intervento della Corte ha rappresentato un ostacolo non da poco nell'attivazione del Next Generation EU: l'incertezza nei tempi e nei risultati relativi alla sospensione hanno rischiato di minare la ripresa economica del Vecchio Continente, quanto mai dipendente dall'utilizzo dei nuovi fondi, dopo la pandemia che ha duramente colpito l'economia dell'Europa.

Ancora prima il Bundesverfassungsgericht, nella pronuncia del 12 ottobre 1993, *Maastricht*, aveva rafforzato il principio di attribuzione come metro per misurare la costituzionalità interna delle norme e delle decisioni europee, parametro integrato con quello della identità costituzionale nazionale a seguito della sentenza del 30 giugno 2009, *Trattato di Lisbona*, che riscontriamo nella citata pronuncia *Weiss*.

Non è finita qui. Dubbi sono stati espressi anche dalla Corte costituzionale italiana che, con ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017 (caso Taricco), ha sollecitato la Corte di Giustizia a riconsiderare i limiti della prevalenza dell'ordinamento comunitario sulla nostra Costituzione, così come indicati nella decisione della Corte di giustizia dell'8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco, chiedendo se la legge interna „debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione... anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro“.

La Corte polacca, in conclusione, non ha fatto altro che inserirsi nel medesimo filone tracciato dagli Alti Tribunali della Germania e dell'Italia.

Di contro, dimentica degli arresti or ora citati, la Corte di Giustizia UE, causa C-204/21, sentenza del 5 giugno 2023, si è espressa in via definitiva sulla questione, accogliendo il ricorso della Commissione.

In prima battuta, la Corte conferma che il controllo del rispetto, da parte di uno Stato membro, dello Stato di diritto, della tutela giurisdizionale effettiva e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, a cui gli ordinamenti non si possono sottrarre facendo leva sulla propria legislazione o giurisprudenza, anche di rango costituzionale, rientra appieno nella competenza della Commissione.

In seconda battuta, la Corte ribadisce la valutazione secondo la quale la Sezione disciplinare della Corte suprema non soddisfa i necessari caratteri di indipendenza e di imparzialità.

In terza battuta, la Corte ritiene che le misure adottate dal legislatore polacco siano incompatibili con le garanzie di accesso a un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge.

In quarta battuta, la circostanza che la legge di modifica abbia attribuito a un solo e unico organo nazionale (vale a dire la Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema) la competenza a verificare il rispetto dei requisiti essenziali relativi alla tutela giurisdizionale effettiva, viola il diritto dell'Unione. Il rispetto di tali requisiti deve, infatti, essere garantito in modo trasversale in tutti gli ambiti di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione, oltre che dinanzi a tutti gli organi giurisdi-

zionali nazionali investiti di controversie rientranti negli ambiti *de quibus*. Orbene, il controllo monopolistico istituito dalla legge di modifica, combinato all'introduzione di divieti e illeciti disciplinari, è idoneo a contribuire a indebolire ulteriormente il diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva sancito dal diritto unionale.

Infine, secondo la Corte, le disposizioni nazionali che impongono ai giudici di presentare una dichiarazione scritta indicante la loro eventuale appartenenza a un'associazione, a una fondazione senza scopo di lucro o ad un partito politico, prevedendone anche la pubblicazione *on-line*, lede la sfera intima della vita privata.

Conclusioni: tornare al pre-Maastricht³

Possiamo, avviandoci alle conclusioni, qualificare il *Rue of Law* come un sistema giuridico (sostanziale e procedurale) - valoriale della UE, il cui *core* si poggia sulle tradizioni costituzionali ottocentesche e novecentesche, ma che si è arricchito, con l'arrivo del nuovo millennio, di „nuove visioni“ antropologiche e sociali sorte in una tipologia di associazionismo - laboratorio che ha dato vita ad un brodo di coltura di diritti ambientalisti, ecologisti e civili di stampo LGBT di ennesima generazione. Non abbiamo, pertanto, più a che fare con lo Stato di diritto classico su cui ci siamo formati nelle università, ma con un'altra forma ordinamentale, in cui *Stakeholders* esterni ideologici e meta-giuridici hanno imposto e vogliono continuare ad imporre il proprio credo fideistico a tutto il Vecchio Continente, negando principi basilari di libertà di pensiero e azione a chiunque non sia d'accordo e si voglia opporre. Allo Stato di diritto del XIX e XX secolo si è andato a sovrapporre un nuovo Stato di diritto, di natura solo apparentemente democratica, che del primo mantiene solo il nocciolo costituente primigenio.

Forse, di conseguenza, sono maturi i tempi per ripensare l'architettura istituzionale della Unione europea in chiave più democratica, la filosofia che la permea e la missione che nei decenni, mi pare, abbia subito una non scarsa metamorfosi. Un ripensamento „comunitario“ potrebbe condurre tutti i 27 Stati Membri ad un miglioramento non solo della organizzazione oggi denominata „Unione europea“, ma anche, in termini sistemici ed economici, degli stessi Stati nazionali.

Primariamente è opportuno ribadire che la forza del diritto unionale trae linfa vitale dai diritti costituzionali nazionali.

Da questo assioma sarebbe opportuno trarre come corollario la necessità di tornare alle sorgenti di questa organizzazione, alla sua natura e funzione primordiale: continuare a rimuovere ogni tipologia di ostacolo e limite al libero sviluppo delle economie nazionali, agevolando sempre di più l'interazione fra le economie degli Stati europei e, fra queste ultime, singolarmente o unitariamente, e le altre grandi aree economiche, finanziarie e commerciali del mondo. E ancora: prestare una particolare attenzione al regime fiscale nella UE - sia a quello diretto come a quello indiretto, rivolto alle persone fisiche o giuridiche, incidente sui redditi o sui consumi - condurrebbe ad un sicuro rafforzamento degli scambi economici fra gli Stati europei e ad una altrettanto sicura implementazione della economia e del PIL della nuova Unione „organizzata“. La fissazione di un argine, nel massimo e nel minimo, alla tassazione entro la zona europea renderebbe più equa, equilibrata ed armoniosa la concorrenza economica fra gli operatori commerciali ed imprenditoriali ed eviterebbe, certamente, una sorta di *dumping* sociale che potrebbe crearsi dallo spostamento di imprenditori e liberi professionisti verso Stati nei quali le imposte risultino essere sensibilmente più basse, continuando costoro, però, a fruire, ad esempio, dei servizi sanitari dello Stato di provenienza. Il

³ Il *punctum dolens* del mantenimento o meno dell'euro come moneta unica della nuova Comunità Economica Europea (*ante-Maastricht*) – ricordando che sette Paesi dell'attuale UE non vi hanno aderito (Romania, Bulgaria, Ungheria, Repubblica Ceca, Svezia, Danimarca e Polonia) – non rientrerà *nel thema disputandum* di questo ultimo scorcio di *paper*, necessitando di una più appropriata sede.

Paese di destinazione aumenterebbe, parimenti, il proprio „volume di affari“ e, di conseguenza, le proprie entrate fiscali senza alcun aumento della spesa sociale, mentre lo Stato di origine proseguirebbe a fornire prestazioni sociali con un inversamente proporzionale decremento del „volume di affari“ e di entrate tributarie.

Similmente alla costituzionalizzazione di un limite massimo di tassazione che si sta pensando di operare in Italia, anche entro i confini della Unione europea si potrebbe iniziare a discutere sulla possibilità di disporre un limite massimo e minimo alle imposte percepibili all'interno di un territorio nazionale.

Tornare all'economia reale e alla rimozione dei fardelli amministrativi e burocratici a livello comunitario, sbloccando, così, tutte le energie e potenzialità di ogni Stato. L'economia dissequestrata da un finto ed asfittico ambientalismo che la sta mettendo in un angolo a causa della concorrenza con i grandi giganti economici, veri inquinatori (come Cina, India e Brasile), farebbe ritornare l'Europa al suo spirito originario, a quello di De Gasperi, Adenauer e Schumann, a quello di Spinelli, Rossi e Colorni e del Manifesto di Ventotene (1941): una grande area economica e una architettura valoriale fra l'Occidente e l'Oriente, fra antichità e modernità; uno spazio sociale, commerciale, creativo, intuitivo, di *genius loci*, di *amor fati*; una Istituzione dotata della missione di rappresentare il Passato ed il Futuro di quasi 450 milioni di suoi cittadini con al centro la „persona“ nella sua „identità“ elaborata da secoli di pensiero giusnaturalistico. Al fine di proteggere siffatta „identità“ dell'individuo è doveroso provvedere al sostegno delle identità costituzionali dei singoli Stati. Ciascuna Costituzione, come *Grundnorm* dei sistemi statuali, ne rappresenta non solo lo scheletro ordinamentale e la spina dorsale valoriale, ma anche la storia di comunità intessute e innervate di costumi, tradizioni, lingue e religioni. La Costituzione rende visibile l'identità di un Popolo inverando, in forma altamente giuridica e semantica, la sua *Weltanschauung*, punto di vista e visione comunitaria e sociale che si proietta dal passato verso il futuro.

Il ritorno al periodo precedente alla firma del 7 febbraio 1992 a Maastricht – Trattato che ha smantellato la Comunità economica per sostituirla con una Unione politica - è una opzione da prendere in seria considerazione. Plasmare un regime giuridico interstatuale e intergovernativo che governi lo „spazio transfrontaliero“ – mutuando l'incedere argomentativo di Marco Dani e Agustín José Menéndez⁴ -, sul quale i singoli Stati non hanno potestà di governo, al fine di disciplinare la sfera di scambio commerciale fra operatori imprenditoriali ed economici (espressioni di una economia reale) appartenenti ad una dimensione esterna ai confini nazionali e insistente sulla „Terra di mezzo a-statale“ estranea alle legislazioni territorialmente circoscritte. In tal modo il diritto europeo sostanzierebbe lo statuto normativo per normare esclusivamente i movimenti economici e commerciali fra soggetti pubblici e privati aderenti a Stati diversi europei, operanti fuori dagli Stati, fra gli Stati, sopra gli Stati. L'intervento legislativo ed amministrativo a radice comunitaria rafforzerebbe proprio gli interessi nazionali che sarebbero, così, tutelati anche su quel piano europeo costituente un grande interstizio sociale, commerciale ed economico determinatosi fra e sopra gli Stati membri.

Questo tornare indietro ad una „Comunità Economica Europea“ del tutto priva di note politiche, bancarie, finanziarie, sospingerebbe l'Europa e gli Stati che la compongono nella direzione di una nuova rivoluzione copernicana tutta a loro vantaggio. Partendo dal progetto del giusprocessualista civile italiano Mauro Cappelletti di „*integrazione attraverso il diritto*“, consolidiamo l'idea che è il diritto, e non un paradigma finanziario, monetario e bancario, il solo e unico fondamento su cui costruire e ricostruire un'organizzazione europea libera dagli oneri, vincoli ed obblighi affastellatisi dal 7 febbraio 1992 in poi.

La costruzione europea non può prescindere dalle costituzioni nazionali che ne costituiscono il pavimento, le pareti ed il soffitto, l'alfa e l'omega, da cui tutto ha scaturigine e tutto il suo compimento: „*l'immaginazione costituzionale europea – affermano Dani e Menéndez – deve fare affidamento prioritario sull'insieme delle costituzioni democratiche e sociali nazionali*“.

⁴ M.Dani, A.J. Menéndez, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, L. Mellace (cur.), Napoli, Edizioni Scientifiche Italiana, 2022.

Forse i cittadini europei riscoprirebbero, mediante questa Comunità di Stati rinnovata e rinvigorita, la propria identità giudaico-cristiana e la propria tradizione culturale ellenica e romana.

Ogni Governo deve tornare compiutamente sovrano, libero di legiferare o non legiferare in linea con il proprio programma sul quale il corpo elettorale ha espresso, con il voto, la propria fiducia. Il terreno economico e commerciale „esterno“ continuerà ad essere disciplinato dalla nuova Comunità europea pre-Maastricht, a seguito di esplicite limitazioni della sovranità nazionale per volontà dei singoli ordinamenti: non certamente i temi di ordine etico, sociale, antropologico e giuslavoristico potranno essere avvocati alle competenze sovranazionali europee ed essere sottratti alle attribuzioni costituzionali interne.

Il riconoscimento normativo del matrimonio fra persone dello stesso sesso, delle adozioni di minori alle medesime, della propaganda *transgender* nelle scuole, dell'aborto e dell'eutanasia o dell'ampliamento della loro legittimità, non possono essere campo di „contrattazione“ per il tramite delle „condizionalità“ per ottenere finanziamenti necessari, ad esempio, per il miglioramento quantitativo e qualitativo del sistema sanitario pubblico.

Il comune *incipit* delle costituzioni degli Stati europei riconosce al Popolo la sovranità esercitata in modo indiretto, per via elettorale, dai parlamenti e dai governi. Se questo plesso istituzionale stabilisce la propria contrarietà a quanto sopra riportato in modo esemplificato, qualsiasi iniziativa verticistica europea, diretta o indiretta, appare per quella che è: una pressione indebita e autenticamente anti-democratica portata avanti da organismi - non eletti al pari della Commissione - su sistemi statali *pleno iure* elettivi e, quindi, dotati di legittimità rappresentativa delle istanze almeno della maggioranza della comunità nazionale, di cui sono espressione diretta.

Le leggi sono composte da parole e le parole contengono ed esprimono pensieri e, se le parole non sono rispettate, i pensieri sono traditi e, in conclusione, a non essere rispettate sono le idee del Popolo da cui l'ordinamento giuridico, immediatamente o mediamente, direttamente o indirettamente, esplicitamente o implicitamente, trae origine, fondamento e sostegno.

La riscoperta in chiave costituzionale, ordinamentale, istituzionale, di diritto europeo e, persino, sociologica e filosofica, della sovranità nazionale, a dispetto di una superfetazione ideologica dell'eupeismo e di una presenza leviatanica e oppressiva della sua espressione organizzativa, normativa e giudiziaria, rivitalizzerà la parola e rinvigorerà il pensiero, estendendone confini e dimensioni, allontanandoci, così, da derive orwelliane e riavvicinandoci ad un futuro piastrellato anche della nostra cultura millenaria che, nella sua gran parte, è la cultura dell'intero globo e della Umanità che vi abita.

Alejandro Torres Gutiérrez.

Full Professor of Constitutional Law.

Law School.

I-Communitas - Institute for Advanced Social Research.

Public University of Navarre.

SPAIN.

Implementation of the Rule of Law in Spain: Challenges, Mistakes and Opportunities



Summary: 1. The Spanish Constitutional framework: Democracy and Parliamentary Monarchy. 2. The Rule of Law in Spain: A notion under construction. 3. The limitation of the fundamental rights of the air traffic controllers, during the air traffic crisis of 3 December 2010. 4. The abusive participation of executive power in the legislative process. 5. The appointment of State's Public Prosecutor by the Government, and the members of the General Council of the Judiciary Power by the Parliament, and the separation of powers. 6. The secessionist tensions in Catalonia. 7. The COVID-19 Pandemic and its challenges to the Rule of Law. 8. Conclusions.

Abstract: The Rule of Law is a notion under construction, a concept in evolution, even in western consolidated democracies, such as Spain is today, almost half a century after the entry into force of the Constitution of 1978. This paper analyses some of the main challenges to the Rule of Law in contemporary Spain. This study starts with a short introduction about the Spanish democracy and the Parliamentary Monarchy, and after that, it's focused in some contemporary challenges to the Rule of Law in Spain, such as the limitation of the fundamental rights of the air traffic controllers, during the air traffic conflict of 3 December 2010, the abusive participation of executive power in the legislative process through the instrument of the *Royal Decree Law*, (a too much strong temptation, which may question the fair checks and balances between executive and legislative), the appointment of State's Public Prosecutor by the Government, and the members of the General Council of Judiciary by the Parliament, and the separation of powers, the secessionist tensions in Catalonia, or the recent challenges to the rule of law during the COVID-19 Pandemic.

Key words: Rule of Law, Spain, Fundamental Rights, executive power, separation of powers, secession, Catalonia, COVID-19 Pandemic.

The spanish constitutional framework: democracy and parliamentary monarchy

Before the study of the contemporary challenges for the application of Rule of Law in Spain, a topic full of controversy in the present time in this country, it's necessary to do an initial introduction about the Spanish constitutional system, its premises and historical precedents.¹

The most serious effort in order to establish a democracy in Spain before the Spanish Constitution of 1978, was the experience of the Spanish Second Republic, from 1931-1939. After the victory of the republican parties in the local elections of 12 April 1931, in the main cities, the Monarchy collapsed, and the Republic was proclaimed, two days later, on 14 April 1931. It was the first period of our history with full universal suffrage for men and women.

¹ Previous reflections of the author on this topic were published at: TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, *Contemporary Challenges for the Application of the Rule of Law in Spain*, in: BAINCZYK, MAGDALENA, (Ed.), *Challenges for the application of Rule of Law in European States*, Institut Zachodni, Poznan, 2019, pp. 87-107.

A new democratic Constitution was passed on 9 December 1931.² The main pillars of the new *statu quo* were the establishment of a democratic system³ based on equal rights for all citizens,⁴ the secularization of State,⁵ legalization of divorce⁶ and recognition of regional autonomy.⁷ New statutes of autonomy were passed for Catalonia, (1932), and Basque Country and Galicia, (1936).⁸ This political landscape might be resumed easily: Too many changes, and too quick. The innovations were not of easy assimilation in a society too close to the nineteenth century, and in a country with an Army more getting used to give order than to obey.

If we add some political mistakes, for instance the unfortunate religious policy of hostility towards the Catholic Church, the inability to reach wide political consensus, and the polarization of the political spectrum, we will realise that at that time it was already possible to detect the presence of all the ingredients for a *perfect storm*. It was a short democratic experiment, because a *Coup d'Etat*, on 18 July 1936, marked the beginning of a Civil War, (1936-1939), particularly violent, bloody and cruel, as almost all civil wars are.⁹

After the Civil War, a Dictatorship was established, (1939-1975), under the leadership of General Franco. The consequences were the ban of political parties, the lack of public freedoms and the abolition of regional autonomy. The Dictatorship was supported by the Catholic Church, (a new Concordat was signed in 1953), and the USA, (an Agreement of Cooperation was subscribed also in 1953), in the *cold war* context.¹⁰ The setback will have a tragic impact from the point of view of public liberties and fundamental rights, over several generations of Spaniards during forty years. Some historical mistakes have a long-term consequence, and the Spanish case was a clear example in Western Europe, after three years of civil war

² The original text published in the Official Gazette: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1931/344/A01578-01588.pdf>; An English version may be found at: <https://es.scribd.com/document/123469543/Constitution-of-the-Republic-of-Spain-1931>

³ Article 1 of the Spanish Constitution of 1931: *Spain is a democratic republic of workers of all classes, organised under a regime of Freedom and Justice. The powers of all its organs derive from the people. The Republic constitutes a comprehensive state, consistent with the autonomy of Municipalities and Regions.*

⁴ Article 2 of the Spanish Constitution of 1931: *All Spaniards are equal before the Law.*

⁵ Article 3 of the Spanish Constitution of 1931: *The Spanish State has no official religion.*

⁶ Article 43 of the Spanish Constitution of 1931: *The family is under the special safeguard of the state. Marriage is based on equal rights for both sexes, and may be dissolved by mutual dissent or at the request of either spouse, with allegation in the second case of a just cause.* On 25 February 1932, the Parliament approved the Law of Divorce, developing these provisions, by 260 affirmative votes and only 23 negative.

⁷ See Article 1, (*cit. sup.*), and article 8 of the Spanish Constitution of 1931: *The Spanish state, within the irreducible limits of its current territory, shall be incorporated by joint provincial communities and by regions that are under autonomous law.*

⁸ Article 12 of the Spanish Constitution of 1931: *For the adoption of the Statute of the autonomous Region the following conditions shall be required:*

A) *That it is suggested by the majority of its municipalities, or, at least, those municipalities which make up two-thirds of the electoral census of the region.*

B) *That it is accepted, the procedure set forth in the Electoral Act, by at least two thirds of the voters registered in the census in the region. If the referendum is negative, the proposal of autonomy cannot be renewed until five years have passed.*

C) *That it is approved by the courts.*

The regional statutes shall be approved by Congress in so far as they comply with the present Title and do not contain, in any case, provisions contrary to the Constitution, or contrary to the organic laws of the State on matters not transmissible to regional power, without prejudice to the power granted to the courts by Article 15 and 16.

⁹ There is a great bibliography in English on this topic produced by the great hispanists RAYMOND CARR, STANLEY G. PAYNE, PAUL PRESTON and HUGH THOMAS. CARR, RAYMOND, *Spain 1808-1975*. Oxford, University Press, Oxford, 1982. PAYNE, STANLEY G., *The Civil War in Spain: 1936-1939*, Putnam's Sons, New York, 1962. PAYNE, STANLEY G., *The Spanish Revolution*, W. W. Norton and Company, London, 1970. PRESTON, PAUL, (Ed.), *Revolution and War in Spain 1931-39*, Methuen, London and New York, 1984. PRESTON, PAUL, *The Spanish Civil War, 1936-1939*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1986. PRESTON, PAUL, and MACKENZIE, ANN L. (Eds.), *The Republic besieged: Civil War in Spain 1936-1939*. Edinburgh University Press, Edinburgh, 1996. THOMAS, HUGH, *The Spanish Civil War*, Harper & Row, London, 1977.

¹⁰ There is a large bibliography in English: HILLS, GEORGE, *Franco: The Man and His Nation*, Macmillan, 1967. PAYNE, STANLEY G., *A History of Fascism, 1914-1945*, University of Wisconsin Press, 1995. PAYNE, STANLEY G., *Fascism in Spain, 1923-1977*, University of Wisconsin Press, 1999. PRESTON, PAUL, *Franco: A Biography*, HarperCollins Pub., 1993. PRESTON, PAUL, *The politics of Revenge: Fascism and the Military in Twentieth-Century Spain*, Routledge, 1995. PAYNE, STANLEY G. and PALACIOS, JESUS, *Franco: A Personal and Political Biography*, University of Wisconsin Press, 2014.

and forty of dictatorship. Nowadays, we may realise the clear parallelism between the tragic fate of Eastern Countries of Europe devastated by the communist dictatorships, and the destiny of the fascist autocracies of Portugal and Spain, in the other corner of Europe, two sides of the same mirror. Different dictators, but similar dramatic consequences.

When General Franco died, on 20 November 1975, and 2 days later the new King Juan Carlos I was proclaimed, a quick process of transition to democracy started. A new Law of Political Reform was adopted on 4 January 1977, under the *intellectual* direction of Torcuato Fernández Miranda, (President of the old „Cortes“, the false „Parliament“ inherited from the Franco regime, he thought that a new constitutional structure was necessary), and the *political* direction of Adolfo Suárez, (the new Prime Minister, designated by Juan Carlos I).¹¹

The death of Franco opened a new opportunity, the chance to learn from historical mistakes. At that time, the country and its political elite had learnt the heavy lesson of this cocktail made with wrong decisions, intolerance, radicalism and the lack of public liberties.

According to the democratic inspirations of the Law of Political Reform of 1977, (designed by Torcuato Fernández Miranda, and implemented by Adolfo Suárez, under the King's auspices), a new constituent Parliament was elected on 15 June 1977, (previously, some months before the Communist Party had been legalised), and a new democratic Constitution was adopted by national referendum on 6 December 1978, entering into force on 29 December 1978. Changes came again very quick, nevertheless, in this particular historical context, in the right direction. The longest democratic period of social progress in the Spanish history was going to start.

The Spanish Constitution of 1978 is based on 3 main ideas:

- 1) Democracy: The new form of Government is a Parliamentary Democracy with separation of powers, where the Monarch has only a symbolic role.¹²
- 2) A wide catalogue of Fundamental Rights, strongly protected.¹³
- 3) And finally, the recognition of autonomy for the regions, and the transformation in a federal state.¹⁴

The new Constitution recognises also the Rule of Law, in its article 1, inspired by the *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, the Basic Law for the Federal Republic of Germany of 1949, the German Constitution actually in force. The main consequences of the adoption of the Rule of Law, from the point of view of the citizens' rights were two:

- 1) The recognition of a wide catalogue of Fundamental Rights. The rights and freedoms included in the 2nd Chapter of the 1st Part of the Constitution, (articles 15 to 29), are binding for all public authorities.¹⁵ These rights should be legally developed by an „Organic Act“, an Act that must be adopted by the overall majority of Congress.¹⁶ A reinforced procedure of constitutional modification is foreseen, if the Parliament wants to change the content of this Part of the Constitution. That means that the amendment must be passed by 2/3 of Congress and Senate. After that, the Parliament dissolution

¹¹ JULIÁ, SANTOS, *Un siglo de España. Política y sociedad*, Marcial Pons, Madrid, 1999. PREGO, VICTORIA, *Así se hizo la Transición*, Plaza & Janes, Madrid, 1996. PRESTON, PAUL, *The Triumph of Democracy in Spain*, Routledge, London, 2001. PRESTON, PAUL, *Juan Carlos. El Rey de un pueblo*, Plaza & Janés, Barcelona, 2003. TUSELL, JAVIER, *La transición española. La recuperación de las libertades*, Temas de Hoy, Madrid, 1977. TUSELL, JAVIER, *Spain: From Dictatorship to Democracy*, Blackwell, London, 2007.

¹² Article 1, of the Spanish Constitution of 1978:

1. *Spain is hereby established as a social and democratic State, subject to the rule of law, which advocates freedom, justice, equality and political pluralism as highest values of its legal system.*
2. *National sovereignty belongs to the Spanish people, from whom all State powers emanate.*
3. *The political form of the Spanish State is the Parliamentary Monarchy.*

¹³ Part I, of the Spanish Constitution of 1978, regulates *Fundamental Rights and Duties*. The Division 1 of the Chapter 1 is devoted to the regulation of *Fundamental Rights and Public Liberties*, (Articles 15-29).

¹⁴ Part VIII of the Spanish Constitution of 1978 regulates the *Territorial Organization of the State*.

¹⁵ Article 53.1 of the Spanish Constitution,

¹⁶ Article 81 of the Spanish Constitution,

should be necessary and the celebration of new general elections. The changes must be approved by 2/3 of the new elected Congress and Senate, and then, a national referendum must be celebrated, where all the Spanish citizens, (not only one region´s citizens), will be called to vote.¹⁷

- 2) The establishment of strong and reinforced jurisdictional guarantees:
 - a) Recognition of the fundamental right to a *due process*, (Article 24 Spanish Constitution and article 6 of European Convention of Human Rights)
 - b) A preferential and summary procedure before the ordinary courts, that protects not only the rights and freedoms included in the 2nd Chapter of the 1st Part of the Constitution, but also article 14, (right to equality and non-discrimination).¹⁸
 - c) An individual appeal for protection to the Constitutional Court, (the so called *recurso de amparo*), that includes the rights recognised in articles 14 to 29, and also the right to objection of conscience to the military service, (article 30).

With the comfortable perspective of the historian who studies the history almost half a century later, it is compulsory to recognise that all these democratic changes *came to remain*, and *shape* a new country, with a consolidated democracy. The new pluralistic political system will be able to defeat risky regressive tensions, a *Coup d´Etat* on February 23rd, 1981, and the continuous threat of the terrorism of ETA, (Basque secessionist terrorist organization), that caused more than eight hundred deaths, GRAPO, (radical left terrorist group), and other minority groups of right radicalism, the temptation of shortcut solutions of State Terrorism, (GAL), and more recently, Islamic radicalism.

The rule of law in Spain: a notion under construction.

There are many possible cases in which we may see possible challenges to the Rule of Law in Spain. We will try to organise this paper around several different contemporary challenges for the Rule of Law, that affect the regular activity of the three powers of the State, legislative, executive and judiciary:

- 1) The limitation of the fundamental rights of the air traffic controllers, during the air traffic conflict of 3 December 2010.
- 2) The abusive participation of executive power in the legislative process.
- 3) The appointment of State´s Public Prosecutor by the Government, and the separation of powers.
- 4) The secessionist tensions in Catalonia.
- 5) The COVID-19 Pandemic and its challenges to the Rule of Law.

The limitation of the fundamental rights of the air traffic controllers, during the air traffic crisis of 3 december 2010.

Let´s begin with the first case, that we will study, the air traffic controllers crisis, that started on the afternoon of the Friday, 3 December 2010, at the beginning of the National December´s Holidays „Bridge“, during the beginning of a weekend, followed by the national festivity of the Constitutional Anniversary, December 6th, (Monday, that year), and the religious national festivity of December 8th, Wednesday, (Catholic celebration of the Immaculate Virgin Mary, and national festivity).

¹⁷ This procedure is regulated in article 168 of the Spanish Constitution.

¹⁸ Article 53.2 of the Spanish Constitution,

The country was close to the air traffic collapse. The Royal Decree 1001/2010, of 5 August 2010,¹⁹ established an annual limit of 1.670 hours of work. The Royal Decree Law 13/2010, of 3 December,²⁰ modified the calculation of this limit of hours. It constituted *de facto* an increase of the maximum number of annual hours of work. The tension between the Government and the air traffic controllers triggered the closure of the Spanish air space, the afternoon of 3 December 2010.

The Royal Decree 1611/2010, of 3 December 2010,²¹ confers to the Ministry of Defence the control of the air transit, and it authorises to the military authorities to give orders to the air traffic controllers, and to require their presence in the air traffic control towers. This was legally complicated because the air traffic controllers are civilians, and in ordinary circumstances, they are not under military authority command. By this reason it was constitutionally and legally difficult for the military authorities to *require* their presence in the air traffic control towers.²²

To avoid this major constitutional problem, the national Government declared, on 4 December 2010 the state of alarm. The legal instrument was the Royal Decree 1673/2010, of 4 December 2010,²³ which article 3, set the air traffic controllers under the direct orders of military authorities. It was a *sui generis* case of *militarization* of civilians, a *surgical* example of *militarization*, because they didn't lose their *civilian* labour relationship with AENA, the *Spanish Agency or Air Navigation*, (the official civilian organism that manages the air traffic in the country), they were not assimilated by the Army, and they did not obtain a military employment or grade.²⁴

This was the first case of declaration of some of the three different states or emergency, foreseen in the Spanish Organic Law 4/1981,²⁵ regulatory of the states of Alarm, Exception and Siege, during the recent democratic history of the country.

The Congress approved the extension of the state of alarm on 16 December 2010²⁶ until 15 January 2011. As a consequence of this Congress's permission, the Royal Decree 1717/2010, of 17 December 2010,²⁷ extended the state of alarm until that day, 15 January 2011. Paradoxically, the air traffic had been already regularised, many days before. PEDRO DE VEGA²⁸ said that in his opinion it was not easy to understand the extension, when the circumstances for its declaration have been already finished. ROBERTO BLANCO VALDÉS²⁹ manifested his opinion against a possible *preventive* use of the state of alarm, as finally happened. ÁLVAREZ CONDE and PORTERO MOLINA,³⁰ told that this was a very temerarious decision. The abnormal situation produced on December 3rd and 4th, 2010, was not already existent, and the extension entered into force on 17 December 2010, and was effective until 24.00 hours of 15 January 2011. This

¹⁹ Official Bulletin of the State of 5 August 2010.

²⁰ Official Bulletin of the State of 3 December 2010.

²¹ Official Bulletin of the State of 4 December 2010.

²² VIDAL PRADO, CARLOS, *Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 92, May-August 2011, p. 251.

²³ Official Bulletin of the State of 4 December 2010.

²⁴ SEDANO LORENZO, ÁLVARO, *El estado de alarma y la justicia militar. A propósito de la crisis de controladores aéreos*, Liber Factory, Madrid, 2015, p. 167.

²⁵ Official Bulletin of the State of 5 June 1981.

²⁶ Official Bulletin of the State of 18 December 2010.

²⁷ Official Bulletin of the State of 18 December 2010.

²⁸ In an article published by: *El Confidencial* on 12 December 2010. Accessible in: http://www.elconfidencial.com/espana/2010-12-12/expertos-juristas-consideran-una-chapuza-muy-forzada-la-declaracion-de-alarma_242917/

²⁹ Journal *ABC*, edition of 12 December 2010, p. 53. Accessible in: <http://www.abc.es/20101212/espana/estado-alarma-201012120237.html>

³⁰ Journal *ABC*, edition of 12 December 2010, p. 54.

Accessible in:
<http://www.abc.es/20101212/espana/estado-alarma-201012120237.html>

was not compatible with the spirit of the article 15.3 of the Organic Law 4/1981, that submit the extension to one important requirement: *if the conditions for the declaration are persistent*.

This sequence of events causes many doubts and questions. The first question to answer should be: Was it materially possible? The state of alarm is foreseen in article 4 of the Organic Law number 4/1981, in 4 different cases or situations:

- a) Catastrophes, calamities or public disasters, such as earthquakes, floods, urban and forest fires or major accidents.
- b) Health crises, such as epidemics and serious pollution.
- c) Suspension of essential public services to the community, by strikes, when the functioning of essential public services is not guaranteed ... *if there are some of the other circumstances or conditions contained in this article*.
- d) Situations of shortage of staples.

It is quite important to read slowly the case regulated in letter c), of article 4, because it was redacted according to an amendment introduced by the Communist Party, that really left, art. 4 c), empty of content. And the reason for this serious consideration and conclusion, is that it will be necessary the concurrence of some of the situations foreseen in letters a), b) or d).³¹

In our opinion, nevertheless, the crisis of air traffic controllers of 2010, was really a case for the declaration of the state of emergency, foreseen in the article 116.3 of the Spanish Constitution. And the reason for this assertion is that the state of emergency is applicable when *essential public services to the community* are disturbed, (article 13.1 of the Organic Law number 4/1981). And according to the article 116.3 of the Spanish Constitution, it must be declared with *previous* Congress authorization.

Nevertheless the Government declared only the state of alarm, and the real reason was that this procedure was *quicker*, (because the previous Congress permission was not necessary). The Government position was to understand that in this case, it was a suspension of essential services, but it was also a „*catastrophe*“. In our opinion it was a „*forced*“ interpretation of the Law. It should had been declared, in our opinion, the state of emergency, (with *previous* Congress permission).

Many scholars criticised the *mobilization* as one of the measures adopted during the state of alarm's declaration. And the reason was that it was quite difficult to make it compatible with article 117.5 of the Spanish Constitution, because this article foresees the limitation of the Military Jurisdiction for the *strict Military field*, as far as in case of declaration of the *state of siege* by the Congress. This was the opinion of prestigious scholars as BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE,³² SERRANO ALBERCA,³³ CRUZ VILLALÓN,³⁴ and LA FUENTE BALLE.³⁵

The state of siege was not declared, because it was not constitutionally possible. According to the Spanish legislation it must be declared by the Congress, (not the Government), in case of violent insurrection against the constitutional order, (article 32 of the Organic Law number 4/1981), not for only a *mere* strike or social conflict. And according to article 32 of the Organic Law number 4/1981, it is in the Congress declaration of the state of siege, where it must be included the list of crimes that, during its validity, must be subject to Military Jurisdiction.

³¹ CRUZ VILLALÓN, PEDRO, *El nuevo derecho de excepción*, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, nº 2, May-August 1981, p. 99. CRUZ VILLALÓN, PEDRO, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 70. LAFUENTE BALLE thinks equally: LAFUENTE BALLE, JOSÉ MARÍA, *Los Estados de alarma, excepción y sitio (II)*, in: *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, p. 30.

³² BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, IGNACIO, *Los estados de alarma, excepción y sitio. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio*, in: *Revista de Política Comparada*, nº 5, Summer 1981, U.I.M.P., Madrid, 1981, p. 111.

³³ SERRANO ALBERCA, JOSÉ MANUEL, *Comentario al artículo 116 de la Constitución*, in: GARRIDO FALLA, FERNANDO, (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 1578.

³⁴ CRUZ VILLALÓN, PEDRO, *El nuevo derecho de excepción*, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, nº 2, May-August 1981, p. 126. CRUZ VILLALÓN, PEDRO, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 79.

³⁵ LAFUENTE BALLE, JOSÉ MARÍA, *Los Estados de alarma, excepción y sitio (II)*, in: *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, p. 37.

The air traffic controllers understood that it was only a case of social conflict and that their militarization was a demonstration of Government's over-reaction. They hold that the measures adopted by the Government were not foreseen by the Law in the case of state of alarm, only for the state of siege, (which as we have seen, it must be declared by the Congress, in case of violent insurrection against the constitutional order, not for only a strike, or social conflict).

The air traffic controllers *military mobilization*, during the state of alarm, was very *effective*, because the air traffic was automatically restored. But it had also as a consequence a possible unconstitutional suspension of fundamental rights, and the reasons for this assertion are clear, because during this mobilization, the Army's members:

- 1) They need permission of the Military Authority if they want to speak in public about topics concerning national security.
- 2) They may not be members of political parties and trade unions.
- 3) They haven't any right to strike.
- 4) They have some limits on passive suffrage.
- 5) They do not have the right of collective petition
- 6) The Military Penal Code, with heavy penalties, is applicable.
- 7) They are under military jurisdiction, and this is a serious violation of the right to the ordinary judge predetermined by Law.

According to article 117.5 of the Spanish Constitution, the Military jurisdiction is competent only for:

- a) The *strict* military field.
- b) The hypothesis of the declaration of state of siege, in case of *insurrection*, (not for a simple *strike*, or labour conflict).

For these reasons, the Air Traffic Controllers understood that their mobilization was:

- a) A Government's over-reaction.

The question made by GIMBERNAT³⁶ was: What will happen in the case of a butcher's strike? Will the Government give them, military boots and a rifle?

- b) Air traffic controllers said that it was a restriction of rights not foreseen for the state of alarm.
- c) And that their submission to military jurisdiction, should be possible only in the case of state of siege, if there is violence against democracy, (and this was not the case), and it is previously declared by the Congress, (a thing that never happened during the Spanish air traffic crisis of 2010).

The next question that immediately comes to our minds is: What said the Constitutional Court? This Tribunal, the Constitutional Court had to resolve 2 different appeals:

- 1) Against the declaration of state of alarm.
- 2) Against the extension for one additional month, (when the air traffic was already regularised).

The Spanish Constitutional Court's answer was that in these cases, the air traffic controllers lacked legitimization.

The Resolution³⁷ 7/2012, of 13 January 2012,³⁸ of the Spanish Constitutional Court, understood that the Agreement of the Congress of Deputies of 16 December 2010, giving permit to the extension of the state of alarm has *parliamentary nature*, and it was not subjected to the control of the ordinary jurisdiction.³⁹ The Constitutional Court established that this *Agreement* of the Congress had *rank* or *value* of Law, and the control shouldn't be done by the Constitutional Court, through the *recurso de amparo*, (an individ-

³⁶ GIMBERNAT, ENRIQUE, *Contra la 'movilización' de los controladores*, in: *El Mundo*, edition of 7 December 2010. Accessible in: http://www.iustel.com/diario_deL_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1046154

³⁷ Technically known in Spanish as *Auto*.

³⁸ Official Bulletin of the State of 11 February 2012.

³⁹ See § 2 of the Legal Basis of the *Auto* of the Constitutional Court 7/2012, of 13 January 2012, that reject the appeal, (*recurso de amparo*), against the Agreement of the Congress of Deputies of 16 December 2010, allowing the extension of the State of Alarm.

ual appeal submitted by a citizen or group of citizens against a particular violation by the Public Authorities and Administration of some fundamental right).

According to the Constitutional Court, it should be only attackable under a *recurso de inconstitucionalidad*, a specific appeal that check the possible unconstitutionality of a norm with *rank* or *value* of Law and the air traffic controllers were not legitimised, because according to article 162.1.a) of the Spanish Constitution, it may be only filed by the President of the Government, the Ombudsman, 50 Deputies, 50 Senators, and the regional Governments and regional Parliaments of the Autonomous Communities.

The doctrine of the Constitutional Court established that the parliamentary permit for the extension of the state of alarm, and the declaration and extension of the state of emergency, *are not only acts that authorise to do something, because they have a normative or regulatory content ... they are parliamentary decisions or acts that, even if they are not produced in the exercise of a legislative authority of the Camera, neither covered by a form of Law, they are able to shape the legal regime of the state of emergency declared in each case, and they have an impact in the regime of applicability of certain legal norms, some of them with the rank of Law.*⁴⁰

This doctrine was questioned in the Dissident Opinion of Judges LUIS IGNACIO ORTEGA ÁLVAREZ, and JAVIER DELGADO BARRIO and PABLO PÉREZ TREMPs, because they thought that the Royal Decree is not a norm with *rank* or *value* of Law, and the same happens with the mere parliamentary act of extension.

The Sentence of the Constitutional Court 83/2016, of 28 April 2016,⁴¹ established in identical sense that the Royal Decree 1717/2010, of 17 December 2010, which extended the declaration of the state of alarm, even if it was not a *formal Law*, (because it was emanated from the executive power, and formally it was only an administrative regulation), nevertheless it was a norm with *rank* or *force* of Law.⁴²

The Constitutional Court in the Sentence 83/2016, of 28 April 2016,⁴³ declared also that the declaration of the state of alarm by the Government was done by the own Government as a constitutional organ, not as the highest organ of the Administration and it *established the particular legal framework of the state (of alarm) that is declared ... it establishes the applicable legal framework during its validity ... this exceptional legality ... displace the ordinary legality during the state of alarm, because it excepts, modifies or determines during this period of time, certain norms or disposition with rank of Law, which applicability may suspend or displace ... and this found its coverage in the own constitutional text, (article 116.2 of the Spanish Constitution), and in the Organic Law 4/1981,⁴⁴ regulatory of the states of Alarm, Emergency and Siege.*

Our humble opinion about this constitutional jurisprudence is that it was a very *creative* doctrine, with really *original* arguments. Because according to the Constitutional Court, the Royal Decree, (that theoretically is a mere administrative regulation of lower range to the Law), was in this case a norm that *affected* the *effects* of *norms with force of Law*. The main consequence was, as we said, a lack of legitimation for the appeal of the air traffic controllers.

The ordinary courts, more than a decade later will determine that the closure of the air space was a case of governmental overaction. Air traffic controllers had exceeded their maximum number of annual working hours,⁴⁵ and on December 3rd, the massive presentation of forms by the air traffic controllers arguing

⁴⁰ The original Spanish version says: *No son meros actos de carácter autorizador, pues tienen un contenido normativo o regulador ... se trata de decisiones o actos parlamentarios que, aunque no dictados en el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara, ni revestidos, en consecuencia, de forma de Ley, configuran el régimen jurídico del estado de emergencia en cada caso declarado, repercutiendo en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas, incluidas las previstas de rango de Ley.* See § 4 of the Legal Basis of the *Auto* of the Constitutional Court 7/2012, of 13 January 2012.

⁴¹ Official Bulletin of the State of 31 May 2016.

⁴² See § 10 of the Legal Basis of the Sentence of the Constitutional Court 83/2016.

⁴³ Official Bulletin of the State of 31 May 2016.

⁴⁴ Official Bulletin of the State of 5 June 1981.

⁴⁵ https://elpais.com/ccaa/2014/01/18/galicia/1390067784_738462.html; <http://www.controladoresaereos.org/2013/04/23/el-juez-vazquez-tain-decreta-el-archivo-definitivo-de-la-causa-contra-los-controladores-aereos-en-santiago-de-compostela/>

their (supposed) psychic incapacity did not provoked the physical abandon of their place of work, neither the air traffic inattention. In fact, the Spanish air space was closed by the Government in the afternoon of December 3rd, 2010, before the presentation of the great majority of these formularies.⁴⁶

As a conclusion, we would like to remember the film „Life is beautiful“, of Roberto Benigni. There is a scene of the movie in which the small protagonist comments to his father that he did not like *spiders*, and *Vikings*. In our case, we may individually detest for instance *dentists* and *air traffic controllers*, because of many different and perhaps irrational reasons not easy to explain, but as jurists, we must recognise nevertheless that they had fundamental rights, and in this particular case, these constitutional rights were violated.

The abusive participation of executive power in the legislative process.

The second case which we will study is the abusive participation of the executive power in the legislative process, through the abusive use by the Government of the figure of „Royal Decree-Law“.

In order to make more understandable the problem, it is convenient to do a short introduction about the Spanish legal system, where we find two types of norms with „force of Law“.

- 1) The first case is the *formal* Law. Technically speaking this is a kind of norm that was *formally* passed by both houses of Parliament. Inside the category of *formal* Law, we have 2 subtypes:
 - a) The Ordinary Law
 - b) The Organic Law, that *materially*⁴⁷ regulates the main content of the fundamental rights, the electoral legislation, the statutes of autonomy, and the other cases foreseen in the Constitution, and *formally*,⁴⁸ needs an absolute majority of Congress for its approval.
- 2) The second type of norm with *force* of Law, is the Royal Decree-Law, which is made by the Government, and it´s formally ratified by the Congress in 30 days.

From a quantitative point of view, do you know how many Laws and Royal Decree-Laws were passed for instance in 2020, the year of the COVID-19 Pandemic? The scene was conditioned by the particular Government´s weakness in the Parliament: Only 11 Laws, but nevertheless: 36 Royal Decree-Laws.

The next question to answer is: When is it possible to use a Royal Decree-Law? According to article 86 of the Spanish Constitution, we must distinguish two different perspectives:

- 1) From a *material* point of view, it is possible to use a Royal Decree-Law: In case of *extraordinary* and *urgent* need, because in this situation, the Government may issue temporary legislative provisions which shall take the form of *Royal Decree-Laws*, and which may not affect:
 - a) The legal system of the basic State institutions
 - b) The rights, duties and freedoms of the citizen contained in the 1st Part of the Spanish Constitution, that must be regulated by Organic Law.
 - c) The system of Self-governing Communities
 - d) The electoral law
- 2) From a *formal* perspective:

⁴⁶ <https://www.elindependiente.com/espana/2022/03/30/absueltos-los-controladores-aereos-cuya-huelga-provo-co-la-declaracion-del-estado-de-alarma-en-2010/>; <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.elindependiente.com/wp-content/uploads/2022/03/Sentencia-controladores-1.pdf&hl=en>

⁴⁷ Article 81.1 of the Spanish Constitution.

⁴⁸ Article 81.2 of the Spanish Constitution.

- a) Royal Decree-Laws must be immediately submitted for debate and vote by the entire Congress, which must be called for this purpose, if not already in session, within 30 days of their promulgation
- b) During that period, the Parliament may process them as Government bills by means of the urgency procedure.

Modern State could be ungovernable without flexible legislative instruments. The Parliament cannot be the only source of norms susceptible of giving an answer to complex problems, and situations needed of a quick response. Nevertheless, the use of the Royal Decree-Law must be adapted to the enabling circumstances. Its abusive use, may empty of content the article 23 of the Spanish Constitution, because it limits the parliamentary prerogatives.⁴⁹

DÍAZ DE MERA⁵⁰ has pointed out the risk of trivialization of the use of the Royal Decree Law, like a routine in order to give legal solution in relation with problems which are not of extraordinary *urgency* and *need*.

Nevertheless, the Government has used this figure in times of peace, for the acquisition of military material, such as tanks or airplanes. And the question that comes to our minds is: Was it correct? According to the Government it was a case of *urgent* and *extraordinary need*. But for the political parties that appeal to the Constitutional Court:⁵¹

- 1) The Government knew in advance the existence of armament agreements and commitments.
- 2) These obligations were:
 - a) Foreseeable
 - b) Not spontaneous
 - c) Not unexpected
- 3) It may be *urgent*, but not *extraordinary*.
- 4) It was a usual practice, and it was questionable.

The Sentence of the Constitution Court 126/2016, of 7 July 2016,⁵² declared it unconstitutional, but it did not annul the acquisition of military armament for legal security reasons.

During the COVID-19 Pandemic, it was used recurrently the *legislation of urgency*, the so-called *Royal Decrees-Laws*.⁵³ The use of this *legislative tool* was justified from a theoretical point of view by reasons of *extraordinary and urgent necessity*, but, at the same time, it is a juridical phenomenon that sometimes seems to put in serious risk the principle of separation of powers, and attacks the central position that Parliament must have during these circumstances of serious social and health crises.⁵⁴ Additionally, some provisions included in these *Royal Decrees-Laws* were of very dubious⁵⁵ *extraordinary and urgent necessity*, for instance the inclusion of the Vice-President of the Government in the Delegated Commission of the Government on Intelligence Affairs, by the Final Disposition number 2, of the Royal Decree Law 8/2020, of

⁴⁹ GESTO RODRÍGUEZ, JOSÉ, *Estudio del uso o abuso del Decreto Ley por parte el Ejecutivo nacional y autonómico en la etapa democrática española*, Lekla, Madrid, 2022, pp. 366-367.

⁵⁰ DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, ANA, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, in: *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 27, p. 175.

⁵¹ The Socialist Parliamentary Group, and deputies from the left and center-left wing of Parliament: IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural, and Unión Progreso y Democracia.

⁵² Official Bulletin of the State of 19 August 2016.

⁵³ TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, *Impact of COVID-19 Pandemic on fundamental right of Religious freedom in Spain*, in: *Nottingham Law Journal*, vol. 30, 2022, p. 49.

⁵⁴ RUIZ RICO, GERARDO, *Las dimensiones constitucionales de la crisis sanitaria en España. Dudas e incertidumbres presentes y futuras*, in: *DPCE online*, 2020/2, p. 1513.

⁵⁵ ARAGÓN REYES, MANUEL, *COVID-19: Aproximación constitucional a una crisis*, in: *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 32, April de 2020. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, DIONISIO, *Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos*, in: *La Ley*, 6 May 2020. RUIZ ROBLEDO, AGUSTÍN, *Debemos vigilar al Capitán Sánchez*, *El Español*, 25 March 2020, accesible at: https://www.elspanol.com/opinion/tribunas/20200325/debemos-vigilar-capitan-sanchez/477572242_12.html TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, *Retos de la declaración del estado de alarma con motivo de la COVID-19 para el estado de derecho y el ejercicio de los derechos fundamentales*, in: LUQUIN BERGARECHE, RAQUEL, *Covid-19: conflictos jurídicos actuales y desafíos*, Wolters Kluwer, Madrid, 2020, pp. 489-490.

17 March 2020.⁵⁶ This unconstitutionality was finally declared by the Sentence of the Constitutional Court 110/2021, of 13 May 2021.⁵⁷

Before the reform of the Statute of Autonomy of the Valencia, by Organic Law 1/2006, of 10 April 2006, it was not foreseen the figure of the Decree-Law, in any of the 17 Statutes of Autonomy, and theoretically it was not possible the use of this figure at the autonomic level of governance. This reform, of the Statute of Autonomy of Valencia, opened the melon, and provoked the successive incorporation of the instrument of the Decree-Law into the autonomic legal systems. A new tendency to emulate the State appeared, trying to create, instead of Autonomous Communities, *mini-states*, which replicate and duplicate the State. The use of the traditional mechanism of the Law, it would prevent the flight of the Government from the necessary prior, general and extensive control of Parliament, which is in the essence of the parliamentary democratic system.⁵⁸

The appointment of state's public prosecutor by the government, and the appointment of members of the general council of the judiciary power by the parliament, and the separation of powers

Additional controversies are directly linked with the appointment of some crucial organisms, and institutions. Who must appoint the State's Public Prosecutor? According to the article 124 of the Spanish Constitution, the Office of Public Prosecutor has the task of promoting the operation of justice in the defence of the rule of law, of citizens' rights, and of the public interest as safeguarded by the Law, as well as that of protecting the independence of the court, and securing before them the satisfaction of social interest.

Article 124 of the Spanish Constitution, foresees that the State's Public Prosecutor shall be (formally) appointed by the King, on the Government's proposal after consultation with the General Council of the Judicial Power. That means that the real decision is adopted by the Government. Is this system the best guarantee of the independence of Justice from the executive power? We have serious concerns.

The questions are: Who must appoint him? What about the separation of powers? What about the independence of Justice from the Executive power? What would Montesquieu think?

Too many questions. What might be the possible answer? In our opinion, the State's Public Prosecutor should be appointed by the representatives of the People, the Parliament, by a reinforced majority of three-fifths or two-thirds of the members of Congress.

A big national debate has been in Spain the renovation of the General Council of the Judiciary Power. The organism is the governing body of the Judiciary Power. An organic law shall set up its statutes and the system of incompatibilities applicable to its members and their functions, especially in connection with appointments, promotions, inspection and the disciplinary system.⁵⁹

⁵⁶ *Official Bulletin of the State* of 18 March 2020, accessible at: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824>

⁵⁷ *Official Bulletin of the State* of 15 June 2020, accessible at: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/06/15/pdfs/BOE-A-2021-10023.pdf>

⁵⁸ Nevertheless, in 1983 it was used the instrument of the Decree-Law 5 times by the Basque Government in order to give an answer to the floods of that year. The legal authorisation of this autonomic government came from the Law of the Basque Parliament 17/1983, of 8 September 1983, allowing it use for a limited time of 4 months, in order to compensate the consequences of this catastrophic rain. At that time, this solution was not questioned, and any appeal was presented in the Constitutional Court, even if it was possible to detect some doubts of unconstitutionality because of the lack of Constitutional or Statutory legitimization. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, ANA, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, in: *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 27, p. 176.

⁵⁹ Article 122.2 of the Spanish Constitution.

The General Council of the Judiciary shall consist of the President of the Supreme Court, who shall preside it, and of twenty members appointed by the King for a five-year term. Amongst whom shall be twelve *between* judges and magistrates of all judicial categories, under the terms established by the organic law; four nominated by the Congress of Deputies and four by the Senate, elected in both cases by three-fifths of their members from amongst lawyers and other jurists of acknowledged competence and over fifteen years of professional experience.⁶⁰

The initial wording of the Organic Law 1/1980, of 10 January 1980, of the Judiciary Power, established that 12 of their members should be elected *between* and *by* the members of the judiciary power, judges and magistrates in active service.

But the Organic Law 6/1985, of 1 July 1985 introduced a new system of election, and all the members should be elected *by* the Parliament, 10 by the Congress and 10 by the Senate, (in each case, 6 between judges and magistrates, and 4 amongst lawyers and other jurist of acknowledged competence, and over 15 years of professional experience). By a qualified majority of three-fifths of each Chamber.

The Constitutional Court in its controversial Sentence 108/1986, of 29 July 1986, interpreted that the literal wording of the Constitution *between*⁶¹ does not require that these 12 members must be elected *by*⁶² judges and magistrates, but *between* judges and magistrates, (and *by* the Parliament).

In March 2021, in a particular scene of blockade in the renewal of the governing body of the judiciary, the Parliament approved the Organic Law 4/2021, of 29 March 2021, which modifies the Organic Law 6/1985, of 1 July 1985, of the Judiciary. Through this law, it was established a new legal regime, that should be applicable to the General Council of the Judiciary that had not been renewed on time. The purpose of this reform was to limit the capacity of making appointments while it was in that situation.

In July 2022, the Parliament approved, urgently, a new amendment to the Organic Law of the Judiciary Power, (Organic Law 8/2022, of 27 July 2022), to facilitate the renewal of members of the Constitutional Court whose mandate had expired this year. Through this change, the *-not renovated-* General Council of the Judiciary Power, recovered the competence of appointment of 2 members of the Constitutional Court, powers that Parliament had withdrawn, a few months earlier.

The European Commission in its *2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Spain*,⁶³ remembered that some associations of judges called for the 12 judges-members of the Council to be directly elected by their peers according to Council of Europe's standards,⁶⁴ and the Council of Europe recalled that the European standards provide that at least half of the Council's members should be judges elected by their peers from all levels of the judiciary.⁶⁵ It is important that these European standards⁶⁶ should be taken into account and that all relevant stakeholders are consulted.⁶⁷

⁶⁰ Article 122.3 of the Spanish Constitution.

⁶¹ In Spanish: *entre*, sic.

⁶² In Spanish: *por*, sic.

⁶³ European Commission. 2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Spain; Accesible at : eur-lex.europa.eu/legal-content/En/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0710

⁶⁴ Letter of 6 April 2021 from three associations of judges (Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria and Foro Judicial Independiente) addressed to the European Commission. Moreover, according to a survey by the Council for the Judiciary published in October 2020 (Council for the Judiciary (2020), *La justicia vista por los jueces*. Survey carried out by Metroscopia, October 2020), 90% of the interviewed judges supported returning to the system of election of judges-members of the Council by their peers.

⁶⁵ GRECO, Letter to the Head of Delegation of Spain in GRECO, 14 October 2020.

⁶⁶ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe.

⁶⁷ Opinion n.10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society, of 23 November 2007, para 87; CCJE Opinion n. 23 (2020) The role of associations of judges in supporting judicial independence, para. 47.

The secessionist tensions in Catalonia

A particular interesting case that we will also study are the secessionist tensions in Catalonia. With its *caustic sense of humor*, the satiric Charlie Hebdo's cover of 11 October 2017, opened with a cartoon that said: „*Les Catalans plus cons que les Corses*“.⁶⁸

This exercise of *French sense of humour* may show how close tragedy and comedy may be in the *South of Europe*. Or perhaps is it better to say only *in Europe*? We have in the *Old Continent* too many examples of the huge number of problems that may create the secessionist tensions derived from nationalism.

Let's start by a short introduction to our Constitutional system. The Spanish Constitution of 1978 is based on a really decentralised model that tries to resolve the tensions between the so called *centre*, (a concept associated to Madrid, the State's capital, and seat of the central institutions and administrative organisms), and the *periphery*, where there is a strong *nationalist sensitivity*, especially in some Autonomous Communities, such as the Basque Country or Catalonia.

An additional reflection that we want to share, (and it is very well known in the *classical* Federal States like USA or Germany), is that federalism is constructed over two main pillars:

- 1) Solidarity.
- 2) Constitutional loyalty.

According to the principle of solidarity, the richer regions should contribute in a higher proportion to common expenses than poorer regions. Let's look the Spanish Gross Domestic Product, (GDP), in the eve of the crisis of 2017.

Spanish gross domestic product (gdp) per capita - 2015.⁶⁹

CCAA	Euro	National average = 100
Extremadura	15,882	68.5
Melilla	17,067	73.6
Andalucía	17,131	73.9
Castilla – La Mancha	17,993	77.6
Murcia	18,812	81.2
Ceuta	18,849	81.3
Canarias	19,221	82.9
Asturias	20,384	87.9
Galicia	20,483	88.4
Comunidad Valenciana	20,556	88.7
Cantabria	20,950	90.4
Castilla León	21,735	93.8
National average	23,178	100.0
Baleares	24,108	104.0
Rioja	25,228	108.8
Aragón	25,493	110.0
Cataluña	27,613	119.1
Navarra	29,060	125.4
País Vasco	30,779	132.8
Madrid	31,691	136.7

The former table shows that there are big differences in the Spanish Gross Domestic Product, (GDP), *per capita*, between the richer and the poorer regions, between regions such as Extremadura, with only 15.882

⁶⁸ That may be translated into English as: *The Catalans are more idiot than Corsicans*, sic.

⁶⁹ Spanish National Statistical Institute, (INE). Data of 22 December 2016.

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=>

Euro *per capita*, and regions such as Madrid, País Vasco, Navarra or Cataluña, which double, or almost double, this amount of money. From this situation, we may deduce an implicit commitment of solidarity for the richer regions. Nevertheless, this commitment must not compromise the expectations of economic development of the richer Autonomous Communities. The right balance will not be easy to find, but it should be necessary to make a clear and fair political effort in this sense.

The second principle is constitutional loyalty. In the last year we have been spectators of many facts and behaviors that are not compatible with this idea, like the illegal referendum of independence, on 1 October 2017, or the unilateral declaration of independence on 10 October 2017.

Where may we place the origin of these tensions? We may put it, firstly, in the (*temerarious*) compromise of President RODRÍGUEZ ZAPATERO, (in the year 2003), of (*unconditional*) offer of political support for a new Statute of Autonomy of Catalonia. This Statute was passed by the regional and national Parliaments, (2006), and was object of a partial declaration of unconstitutionality by Constitutional Court, (2010).

We will try to connect these secessionist tensions with the Rule of Law in Spain. What does our Constitution say on these topics?

1) Article 1.2 of the Spanish Constitution: National Sovereignty resides in Spanish people. It must be pointed out: the *Spanish people*, not in a regional parliament, or the people of a region.

2) Article 2 of the Spanish Constitution, establishes the indissoluble unity of the Spanish Nation. There is not any silence in our Constitution, (as it happens for instance in Canada, in the Constitutional Acts of 1867 and 1982)

3) The consultative referendum is regulated in detail by the Spanish Constitution:

a) The article 92.2 of the Spanish Constitution establishes that it must be called by the King, on the President of the Government's proposal, after previous authorization of the Congress. There is not any reference to the incidental intervention of any President of any Autonomous Community.

b) The article 149.1.32 Spanish Constitution says that it is an exclusive State's competency, and Autonomous Communities had anything to say on this.

The Constitutional reform's procedure foresees in article 168 of the Spanish Constitution, in case of reform of its Preliminary Part, (Partial *qualified* Reform, like it is the case of a reform that affects articles 1.2 and 2), is very clear:

1) A majority of two-thirds of Congress and Senate is needed.

2) After that, Parliament dissolution will be ordered, and new general elections will be called.

3) The reform must be passed by two-thirds of the new elected Congress and Senate.

4) And finally, a national referendum will be called

We are not chemists, astronomers, or musicians, we are jurists, and for a *jurist*, it's quite important to observe the legal procedures, and the reason is very easy, it is a consequence of the Rule of Law.

We think that it is necessary to make two final reflections. The first one is that federalism is based on *solidarity* and *constitutional loyalty*. The second one is that this problem will not be resolved (only) with the application of the Criminal Code. It will be necessary to re-establish the political dialogue, and the Rule of Law. Unfortunately, we are not sure if we have the best political actors for this complicated travel. We miss some of the politicians that made our transition to democracy, a political class that was able to forget their great political differences and build a common project. The unforgettable picture of the *Fathers* of the Spanish Constitution in the *National Parador* of Gredos⁷⁰ is nowadays of difficult reproduction, perhaps because we do not have too many politicians of that unusual greatness.

⁷⁰ The *National Parador* of Gredos is a hotel placed in the Mountains of Gredos, in the province of Segovia, near Madrid, where the *Fathers* of the Spanish Constitution got together, in order to reach a satisfactory agreement, especially in the most difficult points. The difference of opinions was clear, but they found the way to agree in a common text. The meeting congregated politicians with very different backgrounds and political ideas, but certain common values, as courage and generosity. They developed a relation of respect and friendship between them, for the rest of their lives.

The picture may be seen at: https://elpais.com/politica/2018/11/28/actualidad/1543413573_596098.html

The covid-19 pandemic and its challenges to the rule of law

The COVID-19 Pandemic provoked the declaration of the state of alarm by the Royal Decree 463/2020, of 14 March 2020. This declaration was supported by a wide majority of Congress and a high degree of social acceptance. At the end of March and the beginning of April, almost one thousand people were dying in Spain every day. Under these extremely serious epidemiological circumstances, the exceptional legislation introduced very strict limitations on citizens' freedom of mobility.

The Sentence of the Spanish Constitutional Court 148/2021, of 14 July 2021, by a narrow margin of 6 votes to 5, declared the unconstitutionality of the restrictions to the freedom of movement during the declaration of the *first* state of alarm from 14 March 2020 until 21 June 2020, (the majority of the Court considered that it was not a case of *limitation* of this right, but rather a case of *suspension*, and it was not constitutionally possible during the state of alarm). On the Court's opinion, the state of *emergency* had to be declared. The point of view of the Constitutional Court has been criticised, because what really happened was a (*mere*) epidemic, (and under this *hypothesis of fact*, the state of alarm must be declared), it was not a *crisis of public order*, or a case of an *abnormal functioning of public services*, (these are the *hypothesis of fact* which justify the declaration of the *state of emergency*).⁷¹

The Sentence of the Constitutional Court 183/2021, of 27 October 2021 declared the unconstitutionality of the state of alarm extension for a period of 6 months. The reason was not the long period of time, but the indeterminacy of the measures susceptible of adoption (their content, and temporary and geographical ambit) and the lack of parliamentary control. This Sentence also declared that the delegation in the Autonomous Communities of the capacity of decision over the particular measures to be adopted in their territories was unconstitutional, because the Spanish Congress of Deputies could not check and control politically these measures.⁷²

Were the limitations, introduced by the Autonomous Communities, *justified* and *proportional*?⁷³ A very problematic regional disposition was article 3 of the Agreement 3/2021, of 15 January 2021, of the President of the Regional Government of Castile and Leon,⁷⁴ which limited the maximum attendance at places of worship to one-third of their maximum capacity, and never more than 25 people. The graduation of the limit *could*, (and *should*), have been done *better*, in a more *accurate* way. A limit of 25 people is very strict in the case of a big cathedral, mosque or synagogue, and it is not proportionate to any health or epidemiological criterion or standard, and *de facto* it may be equivalent to a full and direct attack against the content of the right of religious freedom.⁷⁵ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ,⁷⁶ pointed out that many places of worship of this region have an area and volume which allow the attendance of more than 25 people with a secure interpersonal distance. This author also remarked that the regional legislation allowed the agglomeration of people in public transportation, terraces, schools and other educational centers. The general and absolute limit of 30 attendants in places of worship, established in France by article 47 of the Decree 2020-

⁷¹ TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, *Impact of COVID-19 Pandemic on fundamental right of Religious freedom in Spain*, in: *Nottingham Law Journal*, vol. 30, 2022, p. 8.

⁷² TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, *Impact of COVID-19 Pandemic on fundamental right of Religious freedom in Spain*, in: *Nottingham Law Journal*, vol. 30, 2022, pp. 35-36.

⁷³ TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, *Impact of COVID-19 Pandemic on fundamental right of Religious freedom in Spain*, in: *Nottingham Law Journal*, vol. 30, 2022, pp. 39-44.

⁷⁴ Official Journal of Castile and Leon of 16 January 2021, accessible at: <http://bocyljcy.es/boletin.do?fechaBoletin=16/01/2021>

⁷⁵ This was also the opinion of the Bishops of this region. See: <https://diariodecastillayleon.elmundo.es/articulo/castilla-y-leon/obispos-ven-injusto-limitar-25-personas-aforo-templos-piden-sea-proporcional/20210116175815022263.html>

⁷⁶ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, JOSÉ LUIS, *La Francia laica protege la libertad religiosa*, in: *El Imparcial*, 14 February 2021, accessible at: <https://www.elimparcial.es/noticia/222016/la-francia-laica-protege-la-libertad-religiosa.html>

1310, of 29 October 2020,⁷⁷ was voided by the Council of State in France, through its *Ordonnance* of 29 November 2020.⁷⁸ The Council of State considered this limit abusive because the religious meetings and celebrations were the only activities affected by this general limit, and gave a term of 3 days to the First Minister for the drafting of a new legislation with a more proportional criterion. Article 2 of the Decree 2020-1505, of 2 December 2020,⁷⁹ annulled the general limit of 30 attendants, and established a new one based on a ratio of proportionality, and susceptible to variation, according to the real dimensions of the place of worship. The new legislation ordered a minimum distance of two places between those occupied by each person or group of persons sharing the same domicile, and every second row must remain unoccupied.⁸⁰

In a court order of 18 February 2021,⁸¹ in the appeal number 19/2021, the Spanish Supreme Court invalidated the maximum limit of 25 attendants, established by the regional legislation of Castile and Leon, leaving only the general limitation of a maximum percentage of 33% of the maximum capacity, of the places of worship.⁸²

The Supreme Court considered that the general limit of 25 attendants was not proportional for these reasons:⁸³

- 1) Its extension was uncertain from two important perspectives:
 - a) Territorially speaking it covered all the regional territory, without taking into account possible different health situations in each province.
 - b) From a temporal point of view, it was *indefinite*, covered all the period of the state of alarm, several months, theoretically until the 9 of May 2021.
- 2) It did not consider the existence of places of worship of very different sizes, dimensions, and characteristics. In many places of worship, a limit of 25 attendants was a ridiculous percentage of its maximum capacity. Twenty-five or thirty people *can easily be too many for a small chapel or meeting-house if proper social distancing is to be observed, but the same thirty people would be lost inside the vastness of a cathedral.*⁸⁴
- 3) It did not distinguish between religious ceremonies in closed spaces, and open-air celebrations. All of them were affected by the same absolute limitation of only 25 attendants, while the health risks and health conditions are very different in each case.

For all these reasons, the Supreme Court considered that the general limitation of one-third of the maximum capacity, was a *sufficient safeguard*, and voided the strict and generic limit of 25 attendants.

The Agreement 7/2021, of 18 February 2021, of the President of Castile and Leon,⁸⁵ (based on an epidemiological report of the regional Counselor of Public Health of that day), and *coincidentally* dated on the *same day* of the court order of the Spanish Supreme Court, (which is not cited in the Agreement 7/2021),

⁷⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042475143?r=9BtQcTAF3G>

⁷⁸ <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/limite-de-30-personnes-dans-les-etablissements-de-culte-decision-en-refere-du-29-novembre>, <https://juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20201129-446930>

⁷⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042602178>

⁸⁰ <https://www.leparisien.fr/societe/jauge-dans-les-lieux-de-culte-la-proposition-des-6-m2-par-fidele-ne-fait-pas-l-unaninite-02-12-2020-8411921.php>

⁸¹ https://www.revistaeclesia.com/wp-content/uploads/2021/02/4_5882058935661234002.pdf

⁸² RUANO ESPINA, LOURDES, *Las restricciones impuestas al culto para contener la pandemia causada por la Covid-19. Comentario al Auto del TS 1822/2021, de 18 febrero que deja sin efecto la limitación de 25 personas en actos de culto en Castilla y León*, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 56, 2021, pp. 1-14.

⁸³ Court order of the Spanish Supreme Court of 18 February 2021, Legal Ground number 5.

⁸⁴ CRANMER, FRANK and POCKLINGTON, DAVID, *The impact of the COVID-19 pandemic on the exercise of religion in the United Kingdom*, in: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 54, 2020, p. 29.

⁸⁵ Official Journal of Castile and Leon of 19 February 2021, accessible at: <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2021/02/19/pdf/BOCYL-D-19022021-1.pdf>

established the *only* limit of attendance of one-third of the maximum capacity of the places of worship in this Autonomous Community.

A similar strict legislation was passed in Cantabria. In this region a general limit of 33% of the maximum capacity of places of worship was approved,⁸⁶ but at the end of January, a limitation of only 10 people in certain municipalities with a high rate on incidence was established, such as Laredo, Polanco, Colindres and Santa María de Cayón,⁸⁷ for towns with 34,500 inhabitants.⁸⁸ At that time the local hospital of Laredo had begun to transfer patients to the hospital of Valdecilla, in Santander, and the pressure over the local hospitals was really high.⁸⁹ In fact, in Laredo and Colindres, at the end of January, the cumulative incidence rate of diagnosed cases in 14 days per 100,000 inhabitants exceeded 1,000 cases.⁹⁰ The Catholic bishop of Cantabria Mgr. Manuel Sánchez Monge, was conscious of the difficult health situation, but manifested his opposition to this restrictive measure, because he thought that the measure was not adequately proportional, because the capacity of the places of worship located in these municipalities, was very diverse and, according to his opinion, it was adequately safe to celebrate the religious services with a greater number of attendants, in certain temples with a greater capacity. In his opinion, the solution should be based on an *ad hoc* perspective, case by case.⁹¹

It is important to remark that the limit of 10 attendants, in the regional legislation of Cantabria, only affected 4 specific cities, and there was an additional difference with the case of Castile and Leon: the *temporal* limit of validity, because it was foreseen for the reduced period of 2 weeks, between January 28th and February 11th, 2021.⁹²

The Spanish Supreme Court, in a court order of 4 February 2021,⁹³ denied the request for precautionary measures, by the association *Abogados Cristianos* against the regional Decree of Cantabria 5/2021, of 27 January 2021. The Supreme Court argued that the petitioners did not prove the existence of a *pressing urgency*, the *irreparable damage* and its *imminence*. The petitioners only pleaded the canon 1247, which establishes the duty to attend mass on Sundays and holy days. According to the Spanish Supreme Court, these arguments were not enough in order to prove the urgency of the requested measures, because *the mere invocation of the duty of attendance (to the religious celebrations) that Catholics have is far from being enough, in a situation like the current one of a very serious health crisis*. The Supreme Court criticised the apodictic asseveration by the petitioners, when they affirm that the precautionary measures could not impact against the general interest. The Supreme Court emphasised that temples were open in these municipalities, and religious ceremonies could be celebrated, *with the only limit of a maximum attendance of 10 people, at the same time*,⁹⁴ sic.

Another very restrictive legislation was passed by the local authorities of Melilla, the Spanish Autonomous city in Northern Africa, a city with a very serious health situation in January and February 2021. Article 5 of the Decree n. 110 of 26 January 2021 of the President of Melilla,⁹⁵ reduced the maximum

⁸⁶ Article 1 of the Decree 7/2020, of 7 November 2020, of the President of the Autonomous Community of Cantabria. Official Bulletin of Cantabria of 7 November 2020, extraordinary issue number 100, accessible at: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=355318>

⁸⁷ Article 3 of the Decree 5/2021, of 27 January 2021, of the President of the Autonomous Community of Cantabria. Official Bulletin of Cantabria of 27 January 2021, extraordinary issue, accessible at: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=357887>

⁸⁸ <https://www.eldiariomontanes.es/cantabria/34500-cantabros-nuevo-20210128231107-nt.html>

⁸⁹ http://www.transparencia.cantabria.es/web/gobierno/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_DETALLE/16413/12644602

⁹⁰ <https://www.europapress.es/cantabria/noticia-cantabria-cerrara-manana-laredo-colindres-polanco-santa-maria-cayon-20210126121207.html>

⁹¹ <https://www.eldiariomontanes.es/cantabria/obispo-propone-limite-20210128164101-nt.html>

⁹² Court order of the Spanish Supreme Court of 18 February 2021, Legal Ground number 5.

⁹³ Roj: ATS 886/2021 - ECLI: ES:TS:2021:886 Id Cendoj:28079130042021200015

⁹⁴ Legal foundations 3 and 4 of the Spanish Supreme Court order of 4 February 2021.

⁹⁵ Official Bulletin of Melilla of 28 January 2021, accessible at: <https://www.melilla.es/mandar.php/n/12/9683/Extra7.pdf>

capacity of places of worship to 1/4 in this city, the lowest ratio in all the national territory. And article 6 of the Order n. 341 of 26 January 2021⁹⁶ of the Counselor of Economy and Social Policies of Melilla, ordered the closure of the places of worship from 8:00 a.m. to 12:00 p.m., during the days of greatest attendance, on Fridays, in case of Muslim mosques, Saturdays, for Jewish synagogues, and Sundays, for Catholic churches. The initial validity period for these limitations was 20 days, from January 27th, to February 15th, 2021. The protests came especially from the Catholic⁹⁷ and Muslim⁹⁸ local authorities. The Counselor of Economy and Social Policies, Mohamed Mohand, justified the *Solomonic* decision, in the high incidence of around 1,000 cases per 100,000 inhabitants, and the difficulties for the control of the limits of attendance, especially among the Muslim community, (recognised by its own President of the Muslim Community of Melilla).⁹⁹ The reaction of the Catholic Community was to celebrate the Holy Mass on Sundays at 7:00 a.m., respecting the maximum capacity limit of 25%.¹⁰⁰ The local press echoed the aroused controversy.¹⁰¹

The court order 29/2021, of 4 February 2021, of the Superior Court of Justice of Andalusia, based in Malaga, considered that the restrictive measures of the Order n. 341 of 26 January 2021 of the Counselor of Economy and Social Policies of Melilla were specifically contemplated in the articles 7 and 8 of the Royal Decree 926/2020 of 25 October 2020, of the national Government.¹⁰² For this reason, the articles 6 and 11, of Order n. 846 of the Counselor of Economy and Social Policies of Melilla, of 16 February 2021, extended the restrictions in the opening of places of worship, and their maximum capacity, without a specific temporal limit, and depending on the evolution of epidemiological indicators.¹⁰³ Melilla had the worst national ratios of COVID-19 of incidence per 100,000 inhabitants at the end of February 2021.¹⁰⁴ These Orders of the Melilla's authorities limited only religious activities, and they were of *very dubious* proportionality.

The regional legislative changes were very frequent and it was not always easy to know the exact limit in force in each case, place and moment. To declare the state of alarm is always *problematic*, nevertheless, to have 17 different states of alarm, may be *too much* complicate, and incompatible with the principle of legal certainty, which characterised the Rule of Law.

Conclusions

The Rule of Law is always a notion under construction, a concept in evolution, even in western consolidated democracies, such as Spain is today, almost half a century after the entry into force of the Constitution of 1978.

Nowadays, we may recognise that Spain is a solid democracy, a Parliamentary Monarchy, nevertheless there are many contemporary challenges to the Rule of Law in Spain

⁹⁶ Official Bulletin of Melilla of 28 January 2021, accessible at: <https://www.melilla.es/mandar.php/n/12/9683/Extra7.pdf>

⁹⁷ <https://www.diocesismalaga.es/pagina-de-inicio/2014053637/comunicado-sobre-el-cierre-de-las-iglesias-en-melilla/>

⁹⁸ <https://www.melillahoy.es/noticia/138929/religion/la-comision-islamica-presenta-un-recurso-contrala-orden-de-cierre-de-las-mezquitas-los-viernes-en-melilla.html>

⁹⁹ <https://elfarodemelilla.es/mohand-senala-que-la-libertad-de-culto-tiene-dos-limites-la-seguridad-ciudadana-y-la-salud-publica/>

¹⁰⁰ <https://www.melillahoy.es/noticia/138866/religion/la-vicaria-de-melilla-logra-celebrar-el-principal-oficio-religioso-de-la-semana-con-una-misa-madrugadora.html>

¹⁰¹ <https://elfarodemelilla.es/polemica-cierre-lugares-culto/>

¹⁰² Antecedent VIII of the Order n. 846 of the Counselor of Economy and Social Policies of Melilla, of 16 February 2021.

¹⁰³ Official Bulletin of Melilla of 17 February 2021, extraordinary issue n. 10, accessible at: https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/O_24508_1.pdf

¹⁰⁴ https://www.msccs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Actualizacion_313_COVID-19.pdf

We must reflect on the limitation of the fundamental rights of the air traffic controllers, during the air traffic conflict of 3 December 2010, or the recent challenges to the rule of law during the COVID-19 Pandemic. The declaration in both cases of the *state of alarm*, does not mean the suspension of the Rule of Law, and fundamental rights, because it is not allowed by the Spanish Constitution.

On the other hand, the abusive participation of executive power in the legislative process through the instrument of the Royal Decree Law, (a too much strong temptation, which may question the fair checks and balances between executive and legislative), is always very risky. Academics have pointed out the risk of trivialization of the use of the Royal Decree Law, like a routine in order to give legal solution to problems which are not of extraordinary *urgency* and *need*, (the two conditions required by the Spanish Constitution).

The appointment of State's Public Prosecutor by the Government, is another complicated issue. A constitutional change should be necessary on this point, because of its extraordinary dependence of the executive power. This is not the best option in order to appoint the person who is at the top of the Office of the Public Prosecutor, which has the task of promoting the operation of justice in the defence of the rule of law, of citizens' rights, and of the public interest as safeguarded by the Law, as well as that of protecting the independence of the court, and securing before them the satisfaction of social interest.

Additional controversy is around the appointment of all the member of the General Council of Judiciary by the Parliament. Recent proposals suggest a more protagonist intervention of the members of the Judiciary power.

The secessionist tensions in Catalonia, may open also important questions around the Rule of Law in a democratic society. All political ideas are possible, but we must not forget the *rules of the game*. The secession of Catalonia, (or the Basque Country), requires the amendment of article 2 of the Spanish Constitution, which establishes the indissoluble unity of the Spanish Nation. The Rule of Law rests on the recognition of fundamental rights, and the full observation of political procedures of constitutional amendment. The *music of the song* is very easy to learn, *federal* (or at least, *decentralised*) states rest on the idea of *loyalty* and *solidarity*, and democracies operate over a very simple premise, the observation of the Rule of Law. Sometimes the *easiest* ideas are the *hardest* to understand.

Bibliography

- BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, IGNACIO, *Los estados de alarma, excepción y sitio. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio*, in: *Revista de Política Comparada*, nº 5, Summer 1981, U.I.M.P., Madrid, 1981.
- CARR, RAYMOND, *Spain 1808-1975*, Oxford, University Press, Oxford, 1982.
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO, *El nuevo derecho de excepción*, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, nº 2, May-August 1981.
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO, *El nuevo derecho de excepción*, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, nº 2, May-August 1981.
- CRUZ VILLALÓN, PEDRO, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984.
- DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, ANA, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-Ley*, in: *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 27, pp. 137-177.
- GESTO RODRÍGUEZ, JOSÉ, *Estudio del uso o abuso del Decreto Ley por parte el Ejecutivo nacional y autonómico en la etapa democrática española*, Lekla, Madrid, 2022.
- GIMBERNAT, ENRIQUE, *Contra la 'movilización' de los controladores*, in: *El Mundo*, edition of 7 December 2010.
- HILLS, GEORGE, *Franco: The Man and His Nation*, Macmillan, 1967.

- JULIÁ, SANTOS, *Un siglo de España. Política y sociedad*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- LAFUENTE BALLE, JOSÉ MARÍA, *Los Estados de alarma, excepción y sitio (II)*, in: *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990.
- PAYNE, STANLEY G., *The Civil War in Spain: 1936-1939*, Putnam's Sons, New York, 1962.
- PAYNE, STANLEY G., *The Spanish Revolution*, W. W. Norton and Company, London, 1970.
- PAYNE, STANLEY G., *A History of Fascism, 1914-1945*, University of Wisconsin Press, 1995.
- PAYNE, STANLEY G., *Fascism in Spain, 1923-1977*, University of Wisconsin Press, 1999.
- PAYNE, STANLEY G. and PALACIOS, JESUS, *Franco: A Personal and Political Biography*, University of Wisconsin Press, 2014.
- PREGO, VICTORIA, *Así se hizo la Transición*, Plaza & Janes, Madrid, 1996.
- PRESTON, PAUL, (Ed.), *Revolution and War in Spain 1931-39*, Methuen, London and New York, 1984.
- PRESTON, PAUL, *The Spanish Civil War, 1936-1939*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1986.
- PRESTON, PAUL, *Franco: A Biography*, HarperCollins Pub., 1993.
- PRESTON, PAUL, *The politics of Revenge: Fascism and the Military in Twentieth-Century Spain*, Routledge, 1995.
- PRESTON, PAUL, and MACKENZIE, ANN L. (Eds.), *The Republic besieged: Civil War in Spain 1936-1939*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1996.
- PRESTON, PAUL, *The Triumph of Democracy in Spain*, Routledge, London, 2001.
- PRESTON, PAUL, *Juan Carlos. El Rey de un pueblo*, Plaza & Janés, Barcelona, 2003.
- SEDANO LORENZO, ÁLVARO, *El estado de alarma y la justicia militar. A propósito de la crisis de controladores aéreos*, Liber Factory, Madrid, 2015.
- SERRANO ALBERCA, JOSÉ MANUEL, *Comentario al artículo 116 de la Constitución*, in: GARRIDO FALLA, FERNANDO, (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.
- THOMAS, HUGH, *The Spanish Civil War*, Harper & Row, London, 1977.
- TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, *Contemporary Challenges for the Application of the Rule of Law in Spain*, in: BAINCZYK, MAGDALENA, (Ed.), *Challenges for the application of Rule of Law in European States*, Institut Zachodni, Poznan, 2019, pp. 87-107.
- TORRES GUTIÉRREZ, ALEJANDRO, *Impact of COVID-19 Pandemic on fundamental right of Religious freedom in Spain*, in: *Nottingham Law Journal*, vol. 30, 2022, pp. 1-50.
- TUSELL, JAVIER, *La transición española. La recuperación de las libertades*, Temas de Hoy, Madrid, 1977.
- TUSELL, JAVIER, *Spain: From Dictatorship to Democracy*, Blackwell, London, 2007.
- VIDAL PRADO, CARLOS, *Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 92, May-August 2011.

Iker Beraza
State Economist, Spain

**Following
the financial crisis:
Does the new banking
regulation
in the EU make us
resilient enough?**



The global financial crisis may nowadays seem a thing of the past. And, indeed, we have had to come to terms with two more recent and scarier crises. Covid-19, on the one hand, and the energetic shock generated by the Russian invasion of Ukraine, on the other, have both generated fear and economic uncertainty enough to last a generation. I would argue however that those newer two crises, though unpredictable, have been dealt with, in purely economic terms, far better than the financial crisis was and are less likely to be repeated. The financial crisis of 2008 was, however, in a great part a product of the state of the financial system and its regulation at that point in time. It is, therefore, critical to ask us now whether we have reformed that very regulation in order to make a repetition of that kind of crisis less likely and whether we would have enough tools to fight against it if it is unavoidable.

By reviewing the EU banking regulation framework that has evolved since the financial crisis, we can think of a four-pillar building. We have new prudential requirements, new public institutions, a new framework for bank resolution and an improved protection for depositors. Of course, our evaluation of each one has to be quite different.

First, let us turn to the new wave of prudential requirements. A shocking lesson was learnt by bank supervisors and governments alike during the financial crisis: the level of solvency as defined by sophisticated, risk-based models that were the core of the Basel II framework had not predicted well which banks had the most problems during the financial crisis. However, post-crisis research showed that relatively crude and simple ratios to measure the total leverage of the banks and the liquidity at their disposal had been much better indicators of which entities suffered more or less during the crisis. This realization is what paved the way for the current Basel III framework (and its corresponding rules inside the EU: CRD V¹ and CRR II²). The new framework keeps in place the risk-based models for the calculation of capital requirements (with an emphasis on the ability of the capital instruments to absorb potential losses) but also adds new elements that are not risk-based as the Leverage Ratio or the Liquidity Coverage Ratio and the Net stable funding ratio. It also creates a system of buffers to elevate the requirements for globally systemic institutions and to mitigate the procyclicality of banking regulation. In sum, we can be satisfied that the lessons of the financial crisis have been put into practice in this area.

Another lesson well learnt has been that of the need of strong EU/Eurozone institutions to coordinate and improve the quality and independence of banking supervision and bank resolution in the continent. The Banking Union process and its creations: the Single Supervisory Mechanism (as a functioning part of the ECB) and the Single Resolution Board (as a coordinator for National Resolution Authorities) have strengthened the much needed framework for cooperation in this area. As the Financial Assistance Program for Spain of 2012 highlighted it will be often evident that to disrupt the vicious circle between sovereign debt and banking bad debt you need supranational assistance. Both to guarantee that there are enough resources to face the problem and to guarantee the complete independence in the action of supervisors and bank resolution schemes.

It is in the last two pillars of this current framework of banking regulation and supervision where more weaknesses can be found. If we look at the landscape regarding deposit guarantee scheme in the European Union, we cannot find the kind of strong EU institution that has been created for supervision and resolution. Even though there had been Commission proposals about it in the past, the fact remains that

¹ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms.

² Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms.

we only have a Directive³ harmonizing the minimum level of coverage to depositors and some of the functioning procedures, especially when financial institutions and depositor from different EU countries are involved. The attempts to create a Single European DGS have always fell short up to now due to the fear of debt mutualization that plagues some EU Member states. This, of course, is an important weakness of the current framework as it is none other than the fear of depositors that usually triggers the chain reaction that turns a liquidity problem into a bank run.

Lastly, we come to the bank resolution framework that has resulted from the crisis. It is somewhat shocking that the resolution framework that has passed eventually into law in the European Union is in no way similar to the bank resolutions we experienced during the financial crisis. The BRRD⁴ and its revisions established a strong hierarchy for resolution tools: the 'bailing-in' of creditors, the sale of assets, the potential use of a bridge bank, and the setting up of an asset management company. The goal was to enable a resolution of a failing systemically important bank without taxpayer support; while providing for an ordered liquidation of the assets for smaller failing banks. Therefore, bail-in, which had not figured prominently in any of the bank resolutions during the financial crisis or since, turned into the theoretically most important tool for governments.

Sadly, this missed two very important points showed during the financial crisis. The first one is a political reality: a bank bail-out with taxpayer support, though deeply unpopular, is almost always preferred by governments and central banks to the risk of systemic failure due to contagion. Authorities will, in practice, almost never resort fully to bail-in when the risk for financial stability is systemic as they fear it can trigger contagion to other financial institutions.

The second one is the role of uncertainty. The uncertainty regarding the size of the bad debt problems for a specific bank or for the whole banking sector of a Member state. On this subject, Spaniards had an enlightening experience in 2011 and 2012. After trying different measures as forced provisioning, transparency on Non-performing loans by individual banks and state guarantees for bank bond issuance; the international investors still had not a clear view on whether the NPL had been fully recognized or of their value. It took the creation of a state-backed Asset Management Company to credibly segregate the bad debt assets and start transactions on those NPLs and their Real Estate collaterals in order to assess their true market value. Of course, such a measure would be impossible today as the use of an AMC (that implies the use of taxpayer money) can only happen after the bail-in of creditors has taken place.

Two relevant cases (Monte dei Paschi di Siena and Banco Popular) illustrate that while the BRRD preferred resolution tools can theoretically be used, exceptions to the core BRRD approach may become the new norm. Precautionary recapitalization with taxpayer's money together with a partial sale of assets as a precondition was used in the Monte dei Paschi di Siena case. Truly, a bail-out in all but name as the Italian authorities were not in the mood of risking the widespread contagion and danger to financial stability that a substantial bail-in of creditor would surely had triggered. In the case of Banco Popular, there was nominally some small amount of bail-in but only for subordinated debt that was converted into equity. Formally no taxpayer's money was needed as the bank as a whole was sold to a more solvent counterpart, Santander, for 1 euro.

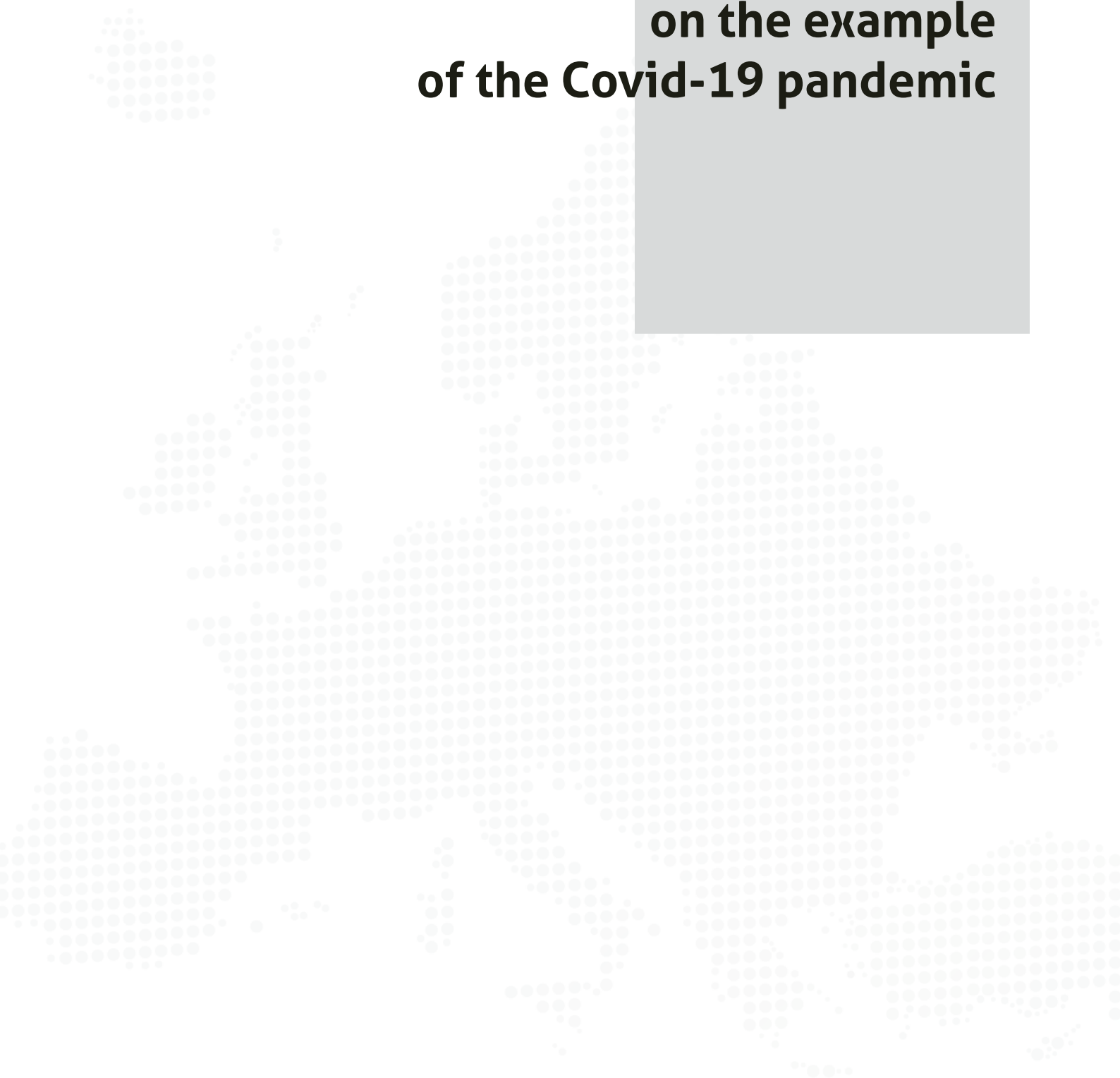
So, what we see is that, even if strong popular sentiment in many European countries against bank bail-outs distorted the revision of the banking resolution framework; bank supervisors, national resolution authorities, the SRB and the Member states' governments can be depended on to find practical solutions. Even so, the case is still strong to further revise the framework for banking resolution and deposit guarantee schemes, now that time has made us more dispassionate and objective about the events of the global financial crisis.

³ Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes.

⁴ Directive 2014/59/EU as regards the loss-absorbing and recapitalization capacity of credit institutions and investment firms.

Tomasz Grzegorz Grosse
0000-0002-7270-8900

Crisis management in the European Union on the example of the Covid-19 pandemic



Abstract: The Eurozone crisis revealed specific methods of crisis management which were largely inspired by German diplomats and politicians. Therefore, the four elements observed in this Eurozone crisis can be described as the „German method“ of emergency politics. It consists in preferring austerity policy, introducing strong financial conditionality, centralizing management, and finally, a narrative that is supposed to legitimize the introduced changes and stigmatize opponents. The aim of the article is to verify this method in relation to the pandemic crisis in the EU.

Keywords: austerity policy, financial conditionality, centralization, emergency politics

Introduction

Jean Monnet's famous maxim states that Europe will be built in times of crises and will be the sum of the anti-crisis solutions adopted then¹. If the intuition of one of the founding fathers of the European Communities was correct, integration progress may take place primarily in emergency situations that will require a departure from previous rules and the adoption of unique solutions. Therefore, the exceptional situation and emergency politics are the period of integration development expected by Monnet. At the same time, the sum of the solutions adopted at that time means that the Communities, and then the European Union, introduced both good and effective solutions, as well as partial or completely counter-effective ones. The Union integrating during crises will therefore be a sum of both positive and negative phenomena. Those that accelerate the development of integration, but may also be harmful to it, for example leading to disintegration tendencies. What is equally important is that the method of developing integration through successive crises even becomes a model of its operation, or a feature of the political system.

„The sum of the anti-crisis solutions“ may involve encroaching on the competences of Member States and national democracies. This phenomenon is referred to in the literature as competence creep² by the European Union. Political solutions are being introduced that were previously discussed and even tested, but they usually did not receive appropriate political approval. In this sense, changes implemented during the crisis may be groundbreaking in terms of the political system. At the same time, the period of crisis is characterized by increased promotional activity, which tries to legitimize solutions that often violate previous rules and habits. As I mentioned earlier, this causes political polarization, stigmatization of opponents, and even attempts to exclude them from influencing national governments.

The described trends were well depicted by scientists in relation to the Eurozone crisis after 2010. They pointed out the violation of EU law, including applicable treaties, and their creative reinterpretation in such a way that anti-crisis measures could be introduced without changing them³. It also described the violation of democratic principles by EU institutions, especially in countries in crisis, which led to a weakening quality of democracy in Eurozone states⁴. The phenomenon of asymmetric weakening of democratic

¹ J. Monnet, *Memoirs*. Translated by Richard Mayne, Collins 1978.

² S. Garben, *Competence Creep Revisited*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, no. 2, 2019, pp. 205-222.

³ Ch. Freudlsperger, F. Schimmelfennig, *Transboundary crises and political development: why war is not necessary for European state-building*, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:12, p. 1877; A.M. Mooij, *The role of the European Central Bank in response to COVID19. An evaluation of its mandate*, *Journal of European Integration*, 2023, 45:4, pp. 649-663.

⁴ S. Wolff, S. Ladi, *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency*, *Journal of European Integration*, 2020, 42:8, pp. 1025-1040 [1030]; V. D'Erman, A. Verdun, *An Introduction: Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis*, *Journal of Common Market Studies*, 2022, vol. 60, no. 1, pp. 3– 20.

standards has also been noticed, especially in the most indebted Member States and those benefiting from EU financial assistance⁵. Strong conditionality became visible, i.e. making financial support from the EU conditional on meeting stringent demands regarding structural reforms and fiscal savings in countries in crisis. This led to an increase in Eurosceptic sentiment in societies going through crisis and in states at risk of insolvency, as well as very toxic tensions between Member States (primarily between net contributors to aid funds and debtors)⁶. This way of practicing politics was defined as „forced Europeanization“, when the economically and politically strongest countries of the „rich north“ dictated the conditions of anti-crisis policy in the weaker states⁷. This was accompanied by fiery rhetoric on both sides of the barricade. Rich countries accused those most in debt of laziness and living beyond their means. Those in crisis blamed the poorly designed monetary union, which was primarily beneficial to the richest, mainly Germany and the Netherlands⁸.

The controversial policy of saving the Eurozone was largely proposed by German politicians⁹. It had several features that are important for the development of European integration during this crisis. Firstly, it aimed to introduce systemic changes, which, however, did not solve the structural problems of the monetary union in the long term. Instead, they were intended to shift the costs of macroeconomic adjustments to the weakest countries while maintaining Germany's asymmetric economic benefits. An element of these activities was the application of austerity policies, i.e. forcing socially painful adjustments on the part of countries receiving financial support. Secondly, the mechanism for implementing the anti-crisis policy was financial coercion, specifically numerous conditions imposed on indebted countries that were offered financial support from the EU and other international organizations¹⁰. Thirdly, the element neutralizing political tensions between the rich and the most indebted countries was the EU technocracy. Therefore, it was strengthened. Then centralized management was aimed at increasing the effectiveness of the implementation of anti-crisis measures. At the same time, technocracy gained a wide scope of discretion in relation to countries subjected to the pressure of „forced Europeanization“. Fourthly, the anti-crisis policy was complemented by a rhetorical campaign that was intended to discredit opponents of emergency policy and legitimize forced restructuring measures.

These four elements observed during the eurozone crisis can be described as the „German method“ of managing European affairs. Let us remember that it involves promoting austerity policies, introducing strong financial conditionality, approving the centralization of management, and finally, a narrative intended to legitimize the changes being introduced and stigmatize opponents.

The centralization aspect of management in the euro area crisis meant consent to a significant increase in the importance of the European Central Bank (ECB) as the institution that best prevents economic problems in the monetary union¹¹. It seems that the Germans especially approved of the bank's actions which forced (under the threat of being cut off from financial liquidity) concessions from governments sub-

⁵ A. Steinbach, EU economic governance after the crisis: revisiting the accountability shift in EU economic governance. *Journal of European Public Policy* 26, no. 9/26 (2019), pp. 1354–1372.

⁶ C. Moury, S. Ladi, D. Cardoso, A. Gago. 2021. *Capitalising on Constraint: Bailout Politics in Eurozone Countries*, Manchester: Manchester University Press.

⁷ V. Leontitsis, S. Ladi. The Changing Nature of European Governance and the Dynamics of Europeanization. In: E. Ongaro, S. Van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Palgrave Macmillan, London 2018, pp. 765–781.

⁸ M. Matthijs, K. McNamara, 'The euro crisis' theory effect: Northern saints, southern sinners, and the demise of the Eurobond, *Journal of European Integration*, 2015, 37(2), pp. 229–245; J. Warufakis, *Adults in the Room: My Battle with the European and American Deep Establishment*, □ Farrar, Straus and Giroux, New York 2017.

⁹ D. Art, The German Rescue of the Eurozone: How Germany Is Getting the Europe It Always Wanted, *Political Science Quarterly*, 2015, vol. 130, no. 2, pp. 181–212.

¹⁰ F. Fabbrini, The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic, *Journal of Common Market Studies*, 2022, vol. 60, no. 1, pp. 186–203.

¹¹ W. Schelkle, *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*. Oxford University Press, Oxford – New York 2017; F. Fabbrini, *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19...* op. cit., p. 188.

ject to compulsory conditionality¹². This was in line with the policy of conditionality. In fact, Berlin also accepted a significant expansion of monetary policy at that time, as well as its entry into the fiscal domain of Member States, including as a result of breaking many treaty rules and other EU regulations. Although the expansion of monetary policy, and especially the purchase of state and private bonds from the most indebted countries, aroused resistance from German economists and representatives of this state at the ECB, it contributed to the stabilization of the Eurozone. Therefore, it was in Germany's interest. Moreover, in its judgments the German Constitutional Tribunal tried to limit the ECB's unconventional actions¹³, which was part of Germany's control over the monetary policy of the bank in Frankfurt.

The pandemic crisis took place in the shadow of the Eurozone's previous problems, and the concerns of many decision-makers focused on the financial and economic stability of the south of the monetary union¹⁴. That is why it is so important to recall emergency politics during the destabilization of the European currency system. Therefore, when considering anti-crisis policy as a method of developing integration during the Covid-19 pandemic, we should ask about the four basic principles in the Eurozone crisis: austerity, conditionality, centralization and stigmatization of opponents. It can be assumed that if they have been maintained to a large extent, this proves the continuation of the same methods of developing integration during crises.

Germany towards the expansion of monetary policy

According to Fritz Scharpf, integration has led to a situation where, during a serious crisis, sovereignty is dispersed, which means that neither the European nor the national level has the appropriate potential to effectively cope with fundamental threats. In practice, this means that EU technocratic institutions are forced to take on a political role, most often exceeding not only their political mandate, but also the scope of competences¹⁵.

This situation occurred during the Eurozone crisis. The ECB took on the main role in overcoming economic problems. To a large extent, this situation repeated itself during the pandemic. The above-mentioned institution started anti-crisis activities using the experience gained from previous disturbances in the monetary union. As a result, the scale of the ECB's monetary policy was significant almost from the very beginning, as was the progressive expansion of the competences of this institution. The pandemic resulted in ECB interest rates being set at historically low levels, some of which were negative. At the same time, the bank launched a new anti-crisis instrument, the Pandemic emergency purchase program (PEPP), for the amount of EUR 1,850 billion. It purchased debt securities of companies and state authorities, including directly from financial institutions and banks. Then, in 2021, the ECB launched pandemic emergency longer-term refinancing operations, which provided liquidity in the euro area banking sector.

¹² V.A. Schmidt, European emergency politics and the question of legitimacy, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:6, p. 989.

¹³ F. Terpan, S. Saurugger, Integration through (case) Law in the context of the Euro area and covid-19 crises: Courts and monetary Answers to crises. *Journal of European Integration*, 2020, 42(8), pp. 1161–1176.

¹⁴ U. Krotz, L. Schramm, Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, No. 3, 2022, pp. 526-544; L. Quaglia, A. Verdun, Explaining the response of the ECB to the COVID-19 related economic crisis: inter-crisis and intra-crisis learning, *Journal of European Public Policy*, 2023, 30:4, pp. 635-654; M. Citi, C. de la Porte, NGEU and Vaccines Strategy in the Wake of the COVID-19 Pandemic: Outgrowing the Regulatory State, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, No. S1, 2022, pp. 101-113; S. Wolff, S. Ladi, European Union Responses to the Covid-19 Pandemic... op. cit., p. 1031; F. Fabbrini, The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19... op. cit., p. 187; Ch. Freudlsperger, F. Schimmelfennig, Transboundary crises and political development... op. cit., p. 1877.

¹⁵ F. Scharpf, De-constitutionalisation and Majority Rule: A Democratic Vision for Europe, *European Law Journal*, 2017, vol. 23, no. 5, pp. 315-334.

The main aid instrument of this program was a 25 basis point reduction in the interest rate compared to the average rate applied in the Eurosystem's main refinancing operations¹⁶.

According to economists, the above-mentioned actions temporarily stabilized the financial sector and reduced the costs of debt for states and borrowers, and therefore for the real economy. However, after 2022 - in a situation of rapidly rising inflation - this could lead to another crisis. This was primarily due to the fact that with increases in interest rates, the value of bonds constituting the reserves of financial institutions dropped rapidly, and therefore, when it was necessary to release these reserves, they had to be sold with serious losses. This could have triggered another crisis¹⁷.

Despite this, the ECB continued its policy from the times of the euro area crisis, thus saving it from collapse by relaxing its monetary policy. In fact, it increasingly went beyond the EU treaties. The bank's policy was most controversial in the case of purchasing sovereign bonds, i.e. bonds issued by Member States. This lowered the costs of government debt, and thus the interest rates on government bonds. It thus favored the growth of debt, especially in the south of the monetary union and in France. This was already problematic, i.e. during the Eurozone crisis, in the light of Art. 125 TFEU. Formally, it prohibited the ECB from acting as a lender of last resort or from bearing the EU and its Member States liable for the obligations of other states (the so-called no bailout clause)¹⁸.

Because the scale of quantitative easing under PEPP was huge, the bank abandoned previous restrictions on the purchase of debt securities from countries in the southern part of the monetary union, primarily Greece, Italy and Spain¹⁹. This was very beneficial for the largest euro area debtors, although it violated the ECB's internal regulations. It could also violate Art. 123 TFEU, which prohibited the purchase of sovereign bonds on the primary market²⁰. This action meant that the ECB abandoned almost all constraints on its own monetary policy from the period of the Eurozone crisis after 2010. Therefore, it was difficult to consider this bank as a law-abiding institution, or at least properly legitimized by law²¹.

The ECB's policy caused great consternation among German politicians. Although they approved the centralization of power in the EU in subsequent crises, and therefore the strengthening of the powers of EU institutions, they nevertheless had reservations about the expansion of the ECB's monetary policy and its growing interference in the fiscal policy of the members of the monetary union. In this case, centralization of management conflicted with the demand for fiscal discipline of national governments, which was even more important to the Germans. That is why subsequent German representatives in the ECB authorities resigned from their posts as a sign of protest against the bank's monetary policy²². The attitude of German economists is hardly surprising - the ECB's actions contributed to the increase in inflation²³. Already in 2021, this brought its first negative economic and social consequences.

¹⁶ T. Tesche, *Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, no. 2, 2022, p. 486.

¹⁷ Nouriel Roubini warns of stagflation crisis as interest rate surge sinks economy, not inflation, 2 March 2023, ABC NEWS, <https://www.abc.net.au/news/2023-03-03/nouriel-roubini-warns-of-stagflation-crisis/102045718> [27.03.2023].

¹⁸ M. Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, *Common Market Law Review*, 2011, vol. 48, no. 6, pp. 1785-1787; P. Sester, *The EBC's Controversial Securities Market Programme (SMP) and Its Role in Relation to the Modified EFSF and the Future ESM*, *European Company and Financial Law Review*, 2012, vol. 9, no. 2, pp. 174-175; N. Scicluna, *Politicization without Democratization: How the Eurozone Crisis is Transforming EU Law and Politics*, *International Journal of Constitutional Law*, 2014, vol. 12, no. 3, pp. 545-571; M. Znoykowicz-Wierzbicka, *Pogłębianie integracji gospodarczej w strefie euro w świetle teorii optymalnego obszaru walutowego [Deepening economic integration in the Eurozone in the light of the theory of the optimal currency area]*, *Studia BAS*, Nr 3(59) 2019, s. 49-68.

¹⁹ T. Tesche, *Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency*, op. cit., p. 486.

²⁰ A.M. Mooij, *The role of the European Central Bank in response to COVID19...* op. cit., p. 656.

²¹ A.M. Mooij, *The role of the European Central Bank in response to COVID19...* op. cit., p. 657-658.

²² L. Quaglia, A. Verdun, *Explaining the response of the ECB to the COVID-19 related economic crisis...* op. cit., p. 646.

²³ D.G. Dimitrakopoulos, G. Lalis, *The EU's initial response to the COVID-19 pandemic: disintegration or 'failing forward'?*, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:9, p. 1402.

The bank's reaction proves that the pandemic was treated in Western Europe to a large extent as another stage of the Eurozone's problems, or even as an after-effect of the great existential crisis of this system after 2010. As was the case before, the ECB used the pandemic to strengthen its power in the actual suspension of many regulations or creative circumvention of treaty provisions. Therefore, it was a centralization of competences at the EU level, although it was carried out against the position of German politicians and officials. Under the leadership of the Italian Mario Draghi and the French Christine Lagarde, the bank's actions in Frankfurt can be considered an exception to the German crisis management model. Both politicians used the centralization process to actively support the indebted south of the euro area - contrary to the policy of austerity and the strong currency preferred by the German authorities. Another example was the approach of the European Commission, which, striving to expand its own competences and discretion, tried to use them for the benefit of the most indebted countries in Southern Europe, and thus against the intentions of the so-called „frugal“ countries, led by Germany.

The pandemic period brought a rhetorical change in the EU, and especially within the Eurozone. It was emphasized that the health crisis came from outside and was in no way the fault of the battered countries, mainly those located in the south of the monetary union. It was therefore a departure from the narrative stigmatizing the inhabitants of this region heard after 2010. The richer countries from the northern part of the euro area then considered them to be responsible for the crisis because they were overly indebted, slow to reform, living beyond their means and accustomed to excessive consumption. Now this rhetoric has changed, weakening the position of Germany and its allies in Northern Europe and the Benelux. However, it gave wings to France and its allies from the south of the EU. In the wake of the pandemic crisis, they demanded an end to the basics of the German management method, i.e. austerity, conditionality of granting financial aid, as well as reluctance to increase European redistributive programs, especially in the form of non-repayable subsidies. The ECB turned out to be an ally in this respect, whose French head has repeatedly appealed for the bank's relaxed monetary policy to be complemented by the expansion of fiscal policy, especially at the European level. This initiated a strong centralization tendency within emergency politics. During this period, representatives of the southern monetary union under French leadership became supporters of this centralization.

German counteroffensive

During the pandemic, France and its allies from the southern part of the monetary union launched a real political offensive aimed, in fact, at solving the systemic dysfunctions of the Eurozone. A contributing element to this attack was the rhetorical change that took place in Europe, which lifted the odor of negligence or erroneous policy from the most indebted states of the monetary union, which at the same time - through no fault of their own - were the most affected by the health crisis²⁴. The primary goal of these countries was to increase financial redistribution from the rich north to the indebted and less competitive south of the Eurozone. The debt problem was not solved in accordance with German preferences, i.e. by increasing budget savings, but by transferring the debt to the EU level. For this purpose, the so-called Corona bonds, which were not only supposed to be a common European debt, but what is more, they were to be partly intended to repay the debts of the states of the monetary union (implicitly mainly those from Southern Europe). This form of redistribution was, of course, opposed by the so-called „frugal“ states, i.e. coming mainly from the northern part of the monetary union, led by Germany and the Netherlands. While they had difficulty tolerating the expansion of the ECB's monetary policy to finance the debt of the countries

²⁴ F.M. Ferrara, H. Kriesi, Crisis pressures and European integration, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:9, p. 1367.

in the southern part of the euro area, they did not want to accept the communitarisation of debt through the issuance of Corona bonds²⁵.

As I have already mentioned, the European Commission expressed solidarity with the demands of the south. An example were the proposals put forward by this institution regarding a significant increase in European funds and their basing on common debt to a greater extent than before. In April 2020, the leaders of France, Germany, Italy, Spain and the Netherlands met with the participation of the President of the Commission to discuss the Commission's proposals. The dominant at this meeting supporters of EU redistribution forced concessions from Berlin and The Hague. A breakthrough occurred during bilateral talks between Emmanuel Macron and Angela Merkel in May 2020. The German Chancellor gave in on the establishment of a new European fund, which was to come from a jointly incurred debt by the European Commission, guaranteed by all EU Member States and the multiannual financial framework (MFF, i.e. the EU budget). This meant that all EU members would provide support to the southern euro area countries weakened by the pandemic. This was a success for Chancellor Merkel, who wanted not to deepen the division between the members of the monetary union and the rest, and, moreover, for the entire EU to take responsibility for stabilizing the south of the Eurozone. Another success of Merkel was the abandonment of the idea of Corona bonds, especially the so-called perpetual loans, i.e. those that would have no time limit and only the interest on the loan was to be repaid. The new debt instrument called the European Recovery Fund (and later Next Generation EU, NGEU) did not lead to a sudden increase in the main EU budget (i.e. MFF). Moreover, it was to operate only for a few years, formally until the end of 2023 (actually until 2026), although its repayment could be extended until 2058. It was to be distributed not only in the form of grants, but also loans, which was another success for Merkel and her allies.

Details of the functioning of NGEU were developed at the subsequent summits of the European Council in 2020²⁶. There was then a kind of confrontation between two political camps, i.e. between Northern Europe led by Berlin and Southern Europe led by Paris²⁷. Central Europe was only the background for this dispute, although in a sense it also allowed for its resolution. Criticism regarding the rule of law, the object of which was primarily Warsaw and Budapest, facilitated the final compromise between Paris and Berlin, or more precisely, the German side's pursuit of its own goals.

It is therefore not surprising that the greatest negotiating role at these summits was played by leaders from France and Germany²⁸. Although both countries have often argued about the future of integration, including how to overcome subsequent crises, they nevertheless had a dominant influence on EU decisions, especially after Brexit²⁹. Ultimately, it was agreed that the recovery fund would amount to EUR 750 billion, including EUR 390 billion in the form of grants and EUR 360 billion as loans to Member States. The largest beneficiaries of the grants were Spain, Italy, France and Germany³⁰. The lending part was much less popular among EU members, especially from the south of the monetary union. In 2022, only 7 countries

²⁵ U. Krotz, L. Schramm, *Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics...* op. cit., p. 532.

²⁶ European Council, Conclusions, EUCO 10/20, 17–18–19–20–21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>, European Council, Conclusions, EUCO 22/20, 10–11 December 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> [29.04.2023].

²⁷ U. Krotz, L. Schramm, *Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics...* op. cit., p. 528, 532.

²⁸ H. Kassim, *The European commission and the COVID-19 pandemic*. *Journal of European Public Policy*, 2023, *Journal of European Public Policy*, 30:4, p. 626; F.M. Ferrara, H. Kriesi, *Crisis pressures and European integration*, op. cit., p. 1368.

²⁹ U. Krotz, L. Schramm, *An Old Couple in a New Setting: Franco-German Leadership in the post-Brexit EU*, *Politics and Governance*, 2021, Vol. 9, No. 1, pp. 48–58.

³⁰ RRF: Update of the maximum financial contribution, Commission note to the Council and European Parliament. 30 June 2022, https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/2022_06_30_update_maximum_financial_contribution_rrf_grants.pdf [29.04.2023].

intended to use this form of support³¹. This was due to the fact that this form of support had to increase the state debt and, moreover, it was considered a relatively unattractive form of taking out a loan.

The success of supporters of EU federalization and centralization was the readiness to introduce European taxes, which were to repay NGEU, although later they would remain permanently the EU's own revenues. Initially, only a plastic fee was introduced, followed by the Carbon Border Adjustment Mechanism, but it was announced to be put in place in the future, among others, the Union's share in the ETS para-tax, on the largest and most profitable multinational enterprises, digital tax and financial transaction tax. It was also possible to introduce further EU fees and taxes down the road. For example, new forms of corporate taxation were planned³². The basis for these activities was to be the introduction of a common tax base in the EU and a minimum level of corporate taxation³³. Other tax proposals considered included the introduction of wealth taxation³⁴.

This deepened fiscal federalism in the EU, but potentially also opened the way to increasing the power of EU institutions, primarily the competences of the Commission³⁵. Another manifestation of centralization was the increased discretion of the European Commission over the management and distribution of NGEU. At the request of the „frugal“ countries, a mechanism of control by intergovernmental institutions over the Commission's conduct was introduced. However, practice showed that while the Commission's power increased significantly, the system of control exercised by national governments was relatively superficial.

The Commission gained the opportunity to negotiate with the Member States the so-called milestones, i.e. conditions set in exchange for receiving NGEU funds. In practice, this gave it enormous power over individual governments to force structural reforms, including those related to reducing budget spending. Ultimately, it was a manifestation of the German method in anti-crisis policy. The issue of savings has returned, but also of centralization of management and extensive conditionality. The Commission placed a total of over 3.5 thousand conditions to all Member States. In the case of Poland, the milestones included: obligation to introduce a new tax on car owners, changes in the rules of procedure of the Sejm (the lower house of Parliament), the need to impose a ZUS (The Social Insurance Institution) contribution in all types of contracts, as well as the introduction of more toll roads throughout the country³⁶. In turn, political elites in Belgium opposed the pension reform imposed by Brussels, which caused huge social uproar and protests from trade unions³⁷. Even this random review shows that Brussels officials were encroaching on a number of public matters that were not essentially EU competences and were therefore never transferred to the EU by Member States. The Commission did not have the appropriate democratic mandate to force such far-reaching changes, the possible political consequences of which had to be borne by those in power at the national level.

The justification for the increase in Brussels' discretion and centralization of management was primarily the pandemic crisis and the desire to reform individual states, especially the largest beneficiaries of EU funds from the south of the euro area. Additionally, there was a reasoning aimed at legitimizing the policy

³¹ L. Schramm, U. Krotz, B. De Witte, Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan, *Journal of Common Market Studies*, 2022, vol. 60, Annual Review, p. 116.

³² The next generation of own resources for the EU Budget, European Commission, COM(2021) 566 final, Brussels, 22.12.2021, p. 6.

³³ Comp. Business Taxation for the 21st Century, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2021) 251 final, Brussels, 18.5.2021.

³⁴ ETUC Position on the next generation of own resources for the EU Budget, The European Trade Union Confederation, 16-17 March 2022, <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-next-generation-own-resources-eu-budget> [27.11.2022].

³⁵ F. Fabbrini, *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19...* op. cit., p. 194.

³⁶ M. Dobrowolski, Krajowy Plan Odbudowy – dobry interes, tylko dla kogo [National Recovery Plan – good business, but for whom]? *Rzeczpospolita*, 22.12.2022, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art37653571-marek-dobrowolski-krajowy-plan-odbudowy-dobry-interes-tylko-dla-kogo> [29.04.2023].

³⁷ P. Tamma, Belgium's knotty politics gives EU's recovery fund its trickiest test yet, *Politico*, January 18, 2023, <https://www.politico.eu/article/belgium-government-alexander-de-croo-paul-magnette-offers-litmus-test-for-eu-cash-for-reforms-recovery-fund/> [29.04.2023].

of conditionality, i.e. the possibility of imposing financial sanctions by EU officials. This narrative concerned respect for the so-called European values and the rule of law in the EU. Considering Berlin's previous reservations about the Commission that it was too open to French demands and lenient towards the debt of the states in the southern part of the monetary union, European officials ultimately also took into account the expectations of German decision-makers. According to scientists, informal relations between President von der Leyen and German politicians were of great importance here³⁸.

Until now, the basic procedure for initiating financial sanctions by the European Commission was Art. 258-260 TFEU, i.e. concerning a violation of EU law. Each time it referred to (two consecutive) judgments of the Court of Justice of the EU, and any penalties imposed on a Member State had a specific financial and time dimension, and also related to a specific case of violation of EU law. After 2020, the Commission began to block the entire allocation granted to a Member State (i.e. all EU funds granted), indefinitely, without initiating the appropriate legal procedure and without due control by the EU courts. This was obviously an expansion of the Commission's competences as well as its decision-making discretion - unprecedented in the history of integration. Interestingly, this was done under the banner of defending the rule of law in the EU. This expansion of the Commission's power is explained by the politicization of its actions, and especially the support for such behavior from influential political actors. I mean the largest countries in Western Europe, including net contributors to the EU budget, as well as the majority of MPs in the European Parliament³⁹.

The Commission withheld all NGEU funds for Poland while conducting negotiations with the government in Warsaw on the conditions for unblocking them, primarily in relation to the reform of the justice system. A feature of these talks was the discretion and variability of decisions made by Brussels officials regarding the milestones set for Warsaw. Even if the Polish government concluded an agreement and tried to adapt to Brussels' expectations, it later turned out to be insufficient or the Commission increased its requirements. For example, it expected the liquidation of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, and when the government fulfilled this requirement and new rules of judges' responsibility were introduced, combined with the creation of the Chamber of Professional Responsibility of the Supreme Court, Commission officials again questioned these solutions. This was primarily due to the political pressure exerted on von der Leyen by the European Parliament and some Western European Member States⁴⁰. Similar pressures were exerted on Hungary⁴¹.

The paradox was that, contrary to the situation with cohesion policy, Poland was not the largest beneficiary of NGEU funds. It rather acted as a net payer, taking into account the specific course of the pandemic (taken into account in the calculation of financial allocations) and the time horizon for repayment of the joint loan by the Member States (i.e. 2058)⁴². Moreover, despite the lack of any transfers from the EU, Poland began to repay the loan taken out by the Commission (i.e. NGEU) already in 2022, and also agreed to further taxes to repay this debt. The new taxes were unfavorable for Poles, who paid a disproportionate

³⁸ H. Kassim, *The European Commission and the COVID-19 pandemic...* op. cit., p. 626.

³⁹ T.G. Grosse, *Ekspansywny oportunist. Polityka Komisji Europejskiej wobec praworządności* [Expansive opportunist. European Commission policy towards the rule of law], *Kwartalnik Prawa Międzynarodowego*, nr 1/2023, s. 80.

⁴⁰ An example is the pressure from German MEPs on von der Leyen's tightening of the course: R. Neukirch, *Zwei gegen von der Leyen*, *Der Spiegel*, 24.03.2023, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/europaeisches-parlament-daniel-freund-und-moritz-koerner-zwei-gegen-ursula-von-der-leyen-a-f975dfe6-20a2-41eb-9882-6e292d8c5111> [29.04.2023].

⁴¹ For example, mainstream political factions in the European Parliament sent a letter to the European Commission demanding the suspension of funds to this country, pointing out the violation of LGBTI rights and teachers' freedom of expression. Fifteen Western European countries, led by France and Germany, also supported the Commission in its complaint to the CJEU against discrimination against LGBTI communities in the Hungarian education system. Comp. E. Zalan, *EU Parliament parties urge 'no money for Orbán's Hungary'*, *Euobserver.com*, 24.04.2023, <https://euobserver.com/rule-of-law/156957> [29.04.2023].

⁴² F. Heinemann, *Simulating the distributive effects of the Macron-Merkel-Recovery Fund*, ZEW expert brief, ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research, 26.05.2020, <https://www.zew.de/en/press/latest-press-releases/poland-may-become-largest-net-contributor> [29.04.2023].

amount compared to the richer Western European countries. This was the case with the fee on unprocessed plastic packaging⁴³ and was highly likely in relation to the EU's share of the EU Emissions Trading System fees. The biggest winner in the dispute with Poland was the Commission itself, which effectively claimed the right to extensive interference in the internal system of the Polish state⁴⁴.

Moreover, in the fall of 2022, the Commission blocked funds allocated to Poland under the Multiannual Financial Framework for 2021-2027. As in the case of NGEU, it did so due to Polish judicial reforms. In this way, it froze all EU funds allocated to Warsaw after 2020 (EUR 110 billion at the end of 2022), interestingly, without formally initiating the conditionality procedure specified in the regulation of December 2020⁴⁵. The conditionality procedure was introduced on the initiative of Germany⁴⁶. It was intended to increase the possibility of imposing financial sanctions on non-law-abiding states. The European Commission found that the „horizontal principle” of „effective application and implementation of the Charter of Fundamental Rights” had not been met by the Polish authorities. The legal basis for these actions was quite flimsy. The Commission referred, on the one hand, to the regulation establishing common provisions for the MFF (Article 73)⁴⁷ and the technical document, i.e. the Partnership Agreement for the implementation of cohesion policy 2021–2027 in Poland adopted by the Polish government⁴⁸. It is worth noting that in the above-mentioned document the „horizontal principles” relating to the Charter of Fundamental Rights were understood as respect for gender equality and persons with disabilities, thus without reference to the issue of the independence of the judiciary⁴⁹. At the same time, the Commission withheld funds for Hungary, considering that the Charter of Fundamental Rights forces this state to abandon the protection of children from LGBT+ ideas in the education system, restore academic freedoms and respect the rights of refugees⁵⁰.

An expression of the centralization of anti-crisis management was not only the transfer to Brussels of enormous control over the way in which EU funds were spent⁵¹, but also - on this occasion - on many other activities of national authorities which, due to the division of competences in the EU treaties, should not be the subject of interest of European officials. In this way, the EU technocracy - and not voters in Member States - could decide on many aspects of public policies. In addition, officials expanded their power regardless of the constitutional order prevailing in individual countries, as well as the treaty principle of

⁴³ Poland's contribution to the EU budget in this respect amounted to PLN 1,696.4 million in 2021, and in 2022 the payment was planned in the amount of PLN 1,734.4 million. Poland was the fifth largest payer of this tax in the EU. Comp. A. Ptak-Iglewska, Rząd nie dopilnował. W tym roku zapłacimy 60 mln zł więcej „podatku od zacofania” [The government failed to ensure. This year we will pay PLN 60 million more in „backwardness tax”], Rzeczpospolita, 17.11.2022, <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art37438591-rzad-nie-dopilnowal-w-tym-roku-zaplacimy-60-mln-zl-wiecej-podatku-od-zacofania> [dostęp: 27.11.2022].

⁴⁴ M. Dobrowolski, Krajowy Plan Odbudowy... op. cit.

⁴⁵ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 4331, 22.12.2020, pp. 1–10.

⁴⁶ G. Chazan, D. Robinson, Juncker rejects German plan to tie EU funding to democracy, Financial Times, June 1 2017, <https://www.ft.com/content/d1b69d8a-46cf-11e7-8519-9f94ee97d996> [29.06.2023]; F. Eder, Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison', Politico, June 1, 2017, <https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/> [29.06.2023].

⁴⁷ Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy, PE/47/2021/INIT, OJ L 231, 30.6.2021, pp. 159–706.

⁴⁸ Umowa Partnerstwa Polski i Unii Europejskiej 2021-2027 [Partnership Agreement of Poland and the European Union 2021-2027], 6 grudnia 2021 r., s. 218, 255.

⁴⁹ K.L. Scheppele, J. Morijn, Frozen: How the EU is Blocking Funds to Hungary and Poland Using a Multitude of Conditionalities, Verfassungsblog, 04 April 2023, <https://verfassungsblog.de/frozen/> [29.04.2023].

⁵⁰ K.L. Scheppele, J. Morijn, Frozen... op. cit.

⁵¹ Ch. Kreuder-Sonnen, J. White, Europe and the transnational politics of emergency, Journal of European Public Policy, 2022, 29:6, p. 959.

conferral of powers (i.e. the possibility of EU institutions acting only on the basis of the powers transferred by states). Of course, such a far-reaching expansion of Brussels' power and arbitrariness would not be possible without the support of influential patrons, including Berlin, but also the compromise regarding NGEU that was concluded among a wider group of Western European states.

Conclusions

The Covid-19 crisis was too good an opportunity not to raise voices demanding 'more Europe', which meant the transfer of competences to the EU level⁵². On this occasion, the technology of responding to crises, which I called the German method, faltered. It concerned in particular the austerity policy preferred by Berlin, as well as the reluctance to make too large fiscal transfers and to take out a common debt in the EU. Under the influence of France and its allies from Southern Europe, German politicians gave way to their anti-crisis policy in these areas, but this did not mean their complete retreat. During the compromise on the establishment of NGEU, Germany managed to stop further-reaching ideas regarding debt mutualization, i.e. using the Corona bond instrument. Moreover, in exchange for consent to NGEU, financial conditionality was introduced on a large scale in the EU. It had, among other things, aimed at a number of changes relating to budget policy in individual countries, in line with Germany's traditional demand for increasing savings.

The scale of conditions imposed on Member States in exchange for access to European funds has increased the intensity of the competence creep phenomenon, especially by the European Commission⁵³. Therefore, the political centralization in the Union has deepened. Its manifestation was the enormous scale of discretion in the actions of EU officials. Centralization was enhanced by the openness of the conditionality process, i.e. the possibility of optionally increasing the expectations placed on states, depending on the political situation in the EU. In this way, the politicization of European officials also increased, as they gave in to pressure from the European Parliament and the most influential Western European Member States. Another manifestation of anti-crisis measures was the failure to complete the repayment process of the debt incurred on NGEU, i.e. leaving the decision regarding the allocation of further EU own revenues open. This could have further strengthened fiscal centralization and federalization in the Union.

The transfer of further powers to the European Commission or EU agencies took place as a result of negotiations between two coalitions of countries originating primarily from Western Europe - one led by Paris and the other led by Berlin. During the pandemic, both groups of countries have increased their political pressure on EU officials. As a result, the Commission's behavior at that time was characterized by far-reaching tolerance towards the debt of Southern European countries, which was a success for France, but was disliked by German politicians and their allies. A manifestation of these controversies was the revision of the rules in the Stability and Growth Pact, in particular regarding the level of debt and budget deficit. The French camp sought to make these rules more flexible, while the German coalition wanted to leave the basic criteria unchanged, with only periodic exceptions. At the same time, Berlin was afraid to leave too much room for discretion to the Commission, fearing that it might serve as leniency for the largest debtors in the euro area⁵⁴. German politicians and diplomats wanted to increase the importance of procedures and numerical benchmarks, as well as the automaticity of financial sanctions imposed on

⁵² K.H. Goetz, D.S. Martinsen, COVID-19: A dual challenge to European liberal democracy. *West European Politics*, 2021, 44(5-6), pp. 1003–1024; S. Ladi, D. Tsarouhas, EU economic governance and COVID-19: Policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 2020, 42(8), pp. 1041–1056.

⁵³ T.G. Grosse, *Ekspansywny oportunista...* op. cit.

⁵⁴ W. van Gaal, Germany pushes 'one-size-fits-all' EU spending rules, op. cit.

debtors. They also intended to accelerate the pace of debt reduction, by at least 1% in relation to GDP per year. The Commission saw such demands as a return to austerity⁵⁵.

While the Commission's discretion regarding fiscal savings was controversial among Western European states, it did not raise any objections with regard to the conditionality relating to the so-called European values and the rule of law. Here, the two above-mentioned groups of countries (i.e. allies of Paris and Berlin) adopted a common line of conduct, which largely facilitated the compromise regarding NGEU, as well as the implementation of German demands to end the pandemic crisis. According to scientists, the powers of the EU technocracy were increasing, but the instruments of control over the Commission were retained by intergovernmental institutions⁵⁶. In my opinion, the instruments mentioned did not have such a significant political influence on the Commission's behavior in practice.

To sum up, the pandemic period was an example of the application of anti-crisis policy consisting in increasing the centralization of management and financial conditionality, including those relating to fiscal savings. It was also based on a narrative intended to legitimize anti-crisis activities and weaken opponents of these actions. This proves the continuation of the methodology of dealing with the crisis, which is largely preferred by German decision-makers. The scale of conditionality and the enforcement of adjustments by smaller or less influential Member States could have caused political opposition and an increase in Euroscepticism. Such side effects of anti-crisis policy could be expected especially in Central Europe. In this way - in accordance with Monnet's assumptions - the progress of integration during the crisis was the sum of both positive and negative phenomena.

Bibliography

- Business Taxation for the 21st Century, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2021) 251 final, Brussels, 18.5.2021.
- Citi M., de la Porte C., NGEU and Vaccines Strategy in the Wake of the COVID-19 Pandemic: Outgrowing the Regulatory State, *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, no. 51, 2022, pp. 101-113.
- D'Erman V., Verdun A., An Introduction: Macroeconomic Policy Coordination and Domestic Politics: Policy Coordination in the EU from the European Semester to the Covid-19 Crisis, *Journal of Common Market Studies*, 2022, vol. 60, no. 1, pp. 3– 20.
- Dimitrakopoulos D.G., Lalis G., The EU's initial response to the COVID-19 pandemic: disintegration or 'failing forward'?, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:9, pp. 1395-1413.
- Dobrowolski M., Krajowy Plan Odbudowy – dobry interes, tylko dla kogo [National Recovery Plan – good business, but for whom]? *Rzeczpospolita*, 22.12.2022, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art37653571-marek-dobrowolski-krajowy-plan-odbudowy-dobry-interes-tylko-dla-kogo> [29.04.2023].
- ETUC Position on the next generation of own resources for the EU Budget, The European Trade Union Confederation, 16-17 March 2022, <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-next-generation-own-resources-eu-budget> [27.11.2022].
- European Council, Conclusions, EUCO 10/20, 17–18–19–20–21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> [29.04.2023].

⁵⁵ P. Tamma, It'll be a tough job getting countries to approve EU's spending rules reform, *Politico*, 26.04.2023, <https://www.politico.eu/article/itll-be-a-tough-job-getting-countries-to-approve-eus-spending-rules-reform-growth-pact-ursula-von-der-leyen-german-coalition/> [29.04.2023].

⁵⁶ L. Schramm, W. Wessels, The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, *Journal of European Integration*, 2023, 45:2, pp. 257-273.

- European Council, Conclusions, EUCO 22/20, 10–11 December 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> [29.04.2023].
- Fabbrini F., The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic, *Journal of Common Market Studies*, 2022, vol. 60, no. 1, pp. 186–203.
- Ferrara F.M., Kriesi H., Crisis pressures and European integration, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:9, pp. 1351-1373.
- Freudlsperger Ch., Schimmelfennig F., Transboundary crises and political development: why war is not necessary for European state-building, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:12, pp. 1871-1884.
- Garben S., Competence Creep Revisited, *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, no. 2, 2019, pp. 205-222.
- Goetz K.H., Martinsen D.S., COVID-19: A dual challenge to European liberal democracy, *West European Politics*, 2021, 44(5-6), pp. 1003–1024.
- Grosse T.G., Ekspansywny oportunist. Polityka Komisji Europejskiej wobec praworządności [Expansive opportunist. European Commission policy towards the rule of law], *Kwartalnik Prawa Międzynarodowego*, nr 1/2023, s. 79-106.
- Heinemann F., Simulating the distributive effects of the Macron-Merkel-Recovery Fund, ZEW expert brief, ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research, 26.05.2020, <https://www.zew.de/en/press/latest-press-releases/poland-may-become-largest-net-contributor> [29.04.2023].
- Jones E., Kelemen R.D., Meunier S., Failing forward? Crises and patterns of European integration, *Journal of European Public Policy*, 2021, 28:10, pp. 1519-1536.
- Kassim H., The European commission and the COVID-19 pandemic, *Journal of European Public Policy*, 2023, *Journal of European Public Policy*, 30:4, pp. 612-634.
- Kreuder-Sonnen Ch., White J., Europe and the transnational politics of emergency, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:6, pp. 953-965.
- Krotz U., Schramm L., An Old Couple in a New Setting: Franco-German Leadership in the post-Brexit EU, *Politics and Governance*, 2021, vol. 9, no. 1, pp. 48– 58.
- Krotz U., Schramm L., Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund, *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, no. 3, 2022, pp. 526-544.
- Ladi S., Tsarouhas D., EU economic governance and COVID-19: Policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 2020, 42(8), pp. 1041–1056.
- Leontitsis V., Ladi S., The Changing Nature of European Governance and the Dynamics of Europeanization. [In:] E. Ongaro, S. Van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Palgrave Macmillan, London 2018, pp. 765–781.
- Matthijs M., McNamara K., 'The euro crisis' theory effect: Northern saints, southern sinners, and the demise of the Eurobond, *Journal of European Integration*, 2015, 37(2), pp. 229–245.
- Monnet J., *Memoirs*. Translated by Richard Mayne, Collins 1978.
- Mooij A.M., The role of the European Central Bank in response to COVID19. An evaluation of its mandate, *Journal of European Integration*, 2023, 45:4, pp. 649-663.
- Moury C., Ladi S., Cardoso D., Gago A., *Capitalising on Constraint: Bailout Politics in Eurozone Countries*, Manchester University Press, Manchester 2021.
- Neukirch R., Zwei gegen von der Leyen, *Der Spiegel*, 24.03.2023, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/europaeisches-parlament-daniel-freund-und-moritz-koerner-zwei-gegen-ursula-von-der-leyen-a-f975dfe6-20a2-41eb-9882-6e292d8c5111> [29.04.2023].

- Nouriel Roubini warns of stagflation crisis as interest rate surge sinks economy, not inflation, 2 March 2023, ABC NEWS, <https://www.abc.net.au/news/2023-03-03/nouriel-roubini-warns-of-stagflation-crisis/102045718> [27.03.2023].
- Parliament and the Council, COM(2021) 251 final, Brussels, 18.5.2021.
- Ptak-Igłewska A., Rząd nie dopilnował. W tym roku zapłacimy 60 mln zł więcej „podatku od zacofania” [The government failed to ensure. This year we will pay PLN 60 million more in „backwardness tax”], Rzeczpospolita, 17.11.2022, <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art37438591-rzad-nie-dopilnowal-w-tym-roku-zaplacimy-60-mln-zl-wiecej-podatku-od-zacofania> [27.11.2022].
- Quaglia L., Verdun A., Explaining the response of the ECB to the COVID-19 related economic crisis: inter-crisis and intra-crisis learning, *Journal of European Public Policy*, 2023, 30:4, pp. 635-654.
- Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy, PE/47/2021/INIT, OJ L 231, 30.6.2021, pp. 159–706.
- Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 4331, 22.12.2020, pp. 1–10.
- RRF: Update of the maximum financial contribution, Commission note to the Council and European Parliament. 30 June 2022, https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/2022_06_30_update_maximum_financial_contribution_rrf_grants.pdf [29.04.2023].
- Ruffert M., The European Debt Crisis and European Union Law, *Common Market Law Review*, 2011, vol. 48, no. 6, pp. 1777-1806.
- Scharpf F., De-constitutionalisation and Majority Rule: A Democratic Vision for Europe, *European Law Journal*, 2017, vol. 23, no. 5, pp. 315-334.
- Schelkle W., *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*. Oxford University Press, Oxford – New York 2017.
- Scheppele K.L., Morijn J., Frozen: How the EU is Blocking Funds to Hungary and Poland Using a Multitude of Conditionalities, *Verfassungsblog*, 04 April 2023, <https://verfassungsblog.de/frozen/> [29.04.2023].
- Schmidt V.A., European emergency politics and the question of legitimacy, *Journal of European Public Policy*, 2022, 29:6, pp. 979-993.
- Schramm L., Krotz U., De Witte B., Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan, *Journal of Common Market Studies*, 2022, vol. 60, Annual Review, pp. 114-124.
- Schramm L., Wessels W., The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, *Journal of European Integration*, 2023, 45:2, pp. 257-273.
- Scicluna N., Politicization without Democratization: How the Eurozone Crisis is Transforming EU Law and Politics, *International Journal of Constitutional Law*, 2014, vol. 12, no. 3, pp. 545-571.
- Sester P., The EBC's Controversial Securities Market Programme (SMP) and Its Role in Relation to the Modified EFSF and the Future ESM, *European Company and Financial Law Review*, 2012, vol. 9, no. 2, pp. 156-178.
- Steinbach A., EU economic governance after the crisis: revisiting the accountability shift in EU economic governance. *Journal of European Public Policy* 2019, no. 9/26, pp. 1354–1372.

- Tamma P., Belgium's knotty politics gives EU's recovery fund its trickiest test yet, Politico, January 18, 2023, <https://www.politico.eu/article/belgium-government-alexander-de-croo-paul-magnette-offers-litmus-test-for-eu-cash-for-reforms-recovery-fund/> [29.04.2023].
- Tamma P., It'll be a tough job getting countries to approve EU's spending rules reform, Politico, 26.04.2023, <https://www.politico.eu/article/itll-be-a-tough-job-getting-countries-to-approve-eus-spending-rules-reform-growth-pact-ursula-von-der-leyen-german-coalition/> [29.04.2023].
- Terpan F., Saurugger S., Integration through (case) Law in the context of the Euro area and covid-19 crises: Courts and monetary Answers to crises. *Journal of European Integration*, 2020, 42(8), pp. 1161–1176.
- Tesche T., Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency, *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, no. 2, 2022, pp. 480-496.
- The next generation of own resources for the EU Budget, European Commission, COM(2021) 566 final, Brussels, 22.12.2021, COM(2021) 566 final, Brussels, 22.12.2021.
- Umowa Partnerstwa Polski i Unii Europejskiej 2021-2027 [Partnership Agreement of Poland and the European Union 2021-2027], 6 grudnia 2021 r.
- Warufakis J., *Adults in the Room: My Battle with the European and American Deep Establishment*, Farrar, Straus and Giroux, New York 2017.
- Wolff S., Ladi S., European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency, *Journal of European Integration*, 2020, 42:8, pp. 1025-1040.
- Zalan E., EU Parliament parties urge 'no money for Orbán's Hungary', *Euobserver.com*, 24.04.2023, <https://euobserver.com/rule-of-law/156957> [29.04.2023].
- Znoykowicz-Wierzbička M., Pogłębianie integracji gospodarczej w strefie euro w świetle teorii optymalnego obszaru walutowego [Deepening economic integration in the Eurozone in the light of the theory of the optimal currency area], *Studia BAS*, Nr 3(59) 2019, s. 49–68.

Note about the author

Prof. Ph.D., is a sociologist, political scientist and historian. He lectures at the University of Warsaw. He specializes in the analysis of economic policies in the EU and in the Member States, as well as in public management, geoeconomics, Europeanization, and theoretical thought regarding European integration. He recently published: „Sovereignty and the political. A Study of European Integration” (Warsaw 2022), „Four dimensions of integration” (Warsaw 2021), „Post-crisis Europe” (Warsaw 2018), „In search of geoeconomics in Europe” (Warsaw 2014) and edited the books: „European policies in the era of crisis” (Warsaw 2016), „Faces of crisis” (together with M.A. Cichocki, Warsaw 2016) and „Fuel for domination. On the economic foundations of geopolitical supremacy” (Warsaw 2020). Scholarship holder of the University of Oxford, the European University Institute in Florence, Yale University, Georgetown University, and the Institute of Social Sciences. Max Planck in Cologne.

Część II

**Narodowy Bank Polski
jako strażnik
suwerenności Polski**

Robert Nowicki

Rola złota w bankowości centralnej



Złoto to cenny metal, który od wieków fascynuje ludzkość ze względu na swoją niezwykłą wartość, unikalność i różnorodne zastosowania. Było wydobywane i używane przez ludzi już od czasów starożytnych cywilizacji, takich jak Egipcjanie, Grecy, Rzymianie i wiele innych. Używano go do wyrobu biżuterii, dekoracji, ozdób religijnych i jako środek płatniczy. Z biegiem lat znalazło też nowe zastosowania w przemyśle elektronicznym, medycznym i kosmicznym, ze względu na swoje doskonałe właściwości przewodzenia elektryczności, ciepła i odporności na korozję. Te unikalne właściwości fizyczne sprawiły, że złoto było w dawnych czasach doskonałym środkiem płatniczym, ponieważ było nie do podrobienia. Zarazem na tyle charakterystyczne, że mogło być łatwo odróżnione od innego metalu. Nawet dziś konieczne do wyprodukowania syntetycznego złota skomplikowane procesy metalurgiczne i chemiczne kwestionują opłacalność takiego rozwiązania. Rzadkie złoża ograniczały podaż złota co hamowało i hamuje nadal inflację pieniądza.

W przeszłości w bankowości centralnej funkcjonował system walutowy złota, znany również jako „złoty standard”. Był to międzynarodowy system finansowy, w którym waluty krajów są bezpośrednio związane z ilością złota w posiadaniu danego kraju. System ten był szeroko stosowany w przeszłości, zwłaszcza w XIX i na początku XX wieku. W systemie walutowym złota, waluty były bezpośrednio konwertowalne na określoną ilość złota po stałym kursie wymiany. System walutowy złota miał na celu zapewnienie stabilności cen i utrzymanie niskiego poziomu inflacji, ponieważ ilość waluty w obiegu była ściśle związana z ilością złota w rezerwach kraju. Miało to korzystny wpływ na handel międzynarodowy, gdyż waluty miały stałe kursy wymiany, co eliminowało konieczność częstego dostosowywania cen towarów i usług między krajami. Złoty standard zaczął tracić na znaczeniu po I wojnie światowej i w okresie wielkiego kryzysu z końca lat 20. i początku lat 30. XX wieku, kiedy to liczne kraje zaczęły sukcesywnie porzucać złoty standard na rzecz bardziej elastycznych systemów walutowych, umożliwiających ekspansywną politykę monetarną mającą ugasić skutki kryzysu.

Po II wojnie światowej międzynarodowy system walutowy Bretton Woods został wprowadzony jako forma regulacji walutowej, a dolar amerykański stał się główną walutą rezerwową. W tym układzie jedynie dolar był walutą wymienną po stałym kursie na złoto. Stany Zjednoczone zobowiązały się do konwertowalności dolara na złoto po stałym kursie wymiany 35 dolarów za uncję złota. Waluty pozostałych krajów miały stałe kursy wymiany względem dolara, które były ustalane przez władze monetarne krajów uczestniczących w systemie. Kursy te miały być utrzymywane z niewielkimi fluktuacjami. Podczas konferencji Bretton Woods utworzono również dwie ważne instytucje międzynarodowe:

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Bank Światowy. MFW miał służyć jako fundusz pomocowy dla krajów w trudnościach finansowych, a Bank Światowy miał wspierać projekty odbudowy i rozwój infrastruktury. System z Bretton Woods przetrwał przez kilka dziesięcioleci, do początku lat 70. Z czasem zaczął być niewystarczająco elastyczny, aby radzić sobie z wyzwaniami związanymi z rosnącym deficytem handlowym Stanów Zjednoczonych oraz rosnącą inflacją. USA również nie były w stanie zwiększyć bardziej rezerw złota aby zapewnić stały kurs przy rosnącej podaży dolara na świecie, gdyż w nim przechowywane były w większości rezerwy banków centralnych państw ościennych. W 1971 roku prezydent Richard Nixon ogłosił zawieszenie konwertowalności dolara na złoto, co formalnie zakończyło system Bretton Woods.

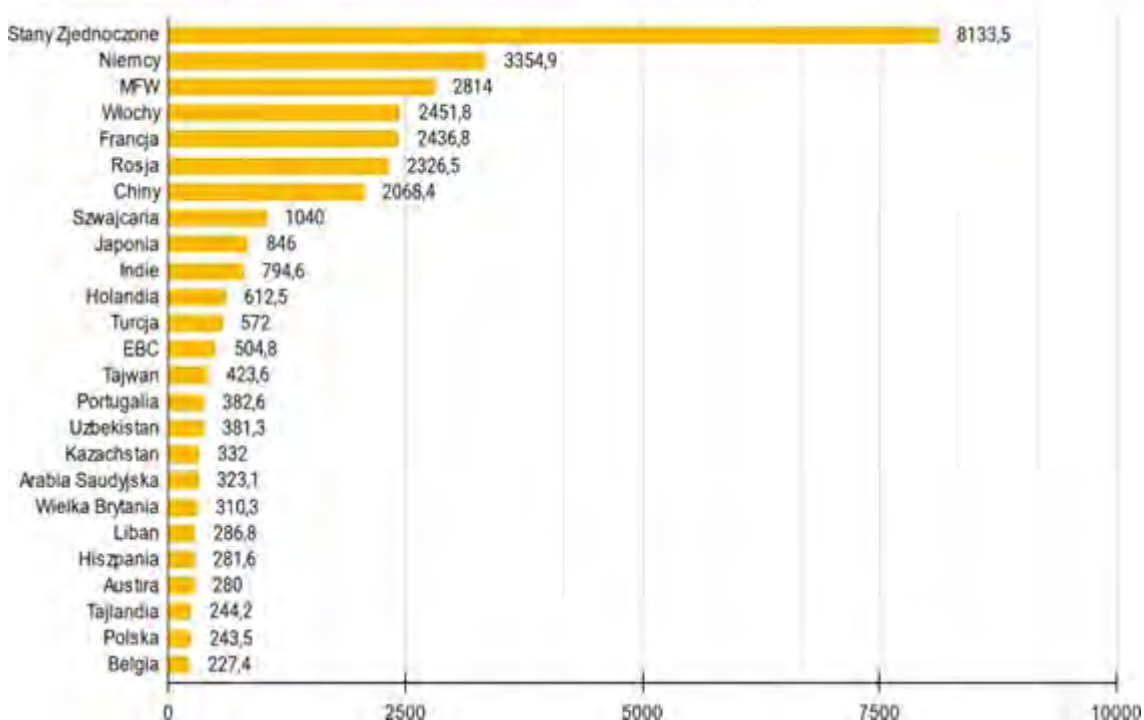
Choć obecnie nie ma już międzynarodowego systemu walutowego opartego na złocie, złoto nadal odgrywa pewną rolę w systemie finansowym, szczególnie jako element rezerw walutowych banków centralnych. W dobie pieniądza fiducjarnego to wysokość rezerw złota banku centralnego może wpływać na poziom zaufania do waluty, ponieważ pieniądz fiducjarny sam w sobie nie ma wartości materialnej. Ma wartość nominalną, która jest wyrażona na banknotach i monetach. Jest to wartość wskazana na pienią-

dzu, na przykład 1 złoty, 10 dolarów, 100 euro itd. Wartość nie jest oparta na metalach szlachetnych ani innym aktywie o wartości rzeczywistej a na zaufaniu, jakie ludzie i instytucje mają co do jego wartości i powszechnej akceptacji. Pieniądz fiducyjny jest wygodny w użyciu, ponieważ jest lekki, łatwy do przechowywania i poręczny do codziennych transakcji. W dobie bankowości elektronicznej nie musi posiadać nawet fizycznej postaci, wystarczy cyfrowy zapis na kontach. Przykładem takiej specyficznej waluty nie mającej nigdy własnych monet czy banknotów było ECU - European Currency Unit. Umowna jednostka służąca przed wprowadzeniem Euro do rozliczeń między państwami Unii Europejskiej. Do tego grona można również zaliczyć kryptowaluty.

Złoto obecnie służy także jako środek do dywersyfikowania rezerw. Obok papierów wartościowych, gotówki jest jednym z najpłynniejszych aktywów finansowych. Służy również jako rezerwa na czas wojny. Papiery wartościowe państw znajdujących się w konflikcie mogą zostać zamrożone. Złoty kruszec nie, jeśli tylko znajduje się w skarbcu na terenie państwa lub sojusznika.

Po upadku systemu z Bretton Woods część banków centralnych zaczęła zmniejszać swoje rezerwy złota. Do banków, które zmniejszyły swoje rezerwy zaliczają się banki centralne Francji, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Holandii oraz Portugalii. Natomiast w ostatnich dekadach do grona państw najbardziej zwiększających rezerwy złota zaliczamy Chiny, Rosję i Indie¹. Ogólnie rzecz biorąc najbardziej swoje rezerwy złota powiększają państwa rozwijające się. Natomiast zmniejszają państwa wysoko rozwinięte, cechujące się stabilnymi gospodarkami nie potrzebującymi dodatkowej legitymizacji złotem. Przyjrzyjmy się posiadanym rezerwom złota przez banki centralne na świecie:

Oficjalne rezerwy złota stan na marzec 2023 r. (w tonach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/NBP-kupuje-zloto-kwiecien-2023-8543726.html>

Zdecydowanym liderem w ilości posiadanych rezerw złota są Stany Zjednoczone. Wynika to z faktu miana największej gospodarki świata oraz zaszłości wynikającej z bycia w przeszłości gwarantem systemu Bretton Woods. Chiny zwiększyły swoje rezerwy złota w ciągu ostatnich kilku lat i zajmują jedno z czołowych miejsc pod względem ilości posiadanego złota. Należą do państw, które skupują największe ilości złota.

¹ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Banki-centralne-znow-umowily-sie-w-sprawie-zlota-3126231.html>

tegoruszczy. Chiny są stosunkowo mało transparentne, jeśli chodzi o dokładne informacje na temat swoich rezerw złota, także ich ilość opiera się na szacunkach.

Zainteresowanie złotem rośnie (także wśród banków centralnych) w czasach kryzysu i niepokoju. Znaczne zwiększenie rezerw miało miejsce ostatnio po kryzysie finansowym subprime z lat 2008-2009. Zwiększeniu rezerw w złocie sprzyjały także wydarzenia typu niedawna pandemia COVID-19 (2020) oraz wybuch konfliktu zbrojnego między Rosją a Ukrainą (2022). Szczególnie te dwa ostatnie wydarzenia skłoniły Narodowy Bank Polski do dużego powiększenia swoich rezerw w złocie pierwszy raz od wielu lat. Skupujemy ostatnio rekordowe ilości złota i w ciągu tylko ostatniego półrocza rezerwy zwiększyły się aż o niemal 100 ton, osiągając w październiku 2023 całkowitą liczbę posiadanego kruszca na 339,25 tony². Tak duże zakupy mają za zadanie umacniać kurs złotówki wobec innych walut, studzić tendencje inflacyjne w polskiej gospodarce oraz zwiększać prestiż kraju na arenie międzynarodowej.

Podsumowując, choć złoto już dawno nie stanowi głównego środka płatniczego to wciąż jest istotnym składnikiem rezerw banków centralnych. Choć udział tych rezerw ma charakter symboliczny, zazwyczaj one nie stanowią więcej niż ok. 20% wartości całych rezerw banków centralnych to mają ważny wymiar psychologiczny. Choć w historii wystąpiło kilka okresów stopniowego odchodzenia od złotego kruszca, to tradycja przechowywania rezerw w złocie przez banki centralne wydaje się być niezagrażona.

Bibliografia

- David Begg, Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer: *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

² <https://www.bankier.pl/wiadomosc/NBP-kupuje-zloto-pazdziernik-2023-8641736.html>

Bartosz Kowalczyk
Szkoła Główna Handlowa

**Złoto(y) XXI wiek dla Polski –
kluczowa rola Narodowego Banku
Polskiego – uzyskanie znaczących
przewag konkurencyjnych
w momencie dokonywania
ryzykownych zmian
w traktatach UE**

Mianem „Złotego Wieku” w historii Polski zwykło się określać XVI w. – Rzeczpospolita była jednym z największych i najpotężniejszych państw Starego Kontynentu. W roku 1500 PKB per capita w naszym rejonie stanowił 62% tego wskaźnika w każdej z dwunastu największych gospodarek Europy Zachodniej. W Warszawie, Krakowie, Gdańsku czy Lwowie robotnik budowlany zarabiał średnio 75% pensji, którą za adekwatną pracę płacono w Londynie. Rozłam w rozwoju gospodarczym Starego Kontynentu, kiedy jego zachodnia część zaczęła znacząco odbiegać od wschodniej, a następnie lata rozbiorów, wojen i komunizmu sprawiły, że w 1989 r. PKB per capita wyniósł nad Wisłą zaledwie 35% tego, co na Zachodzie. Odrabianie olbrzymich strat przez Polskę rozpoczęło się dopiero po przemianach ustrojowych. Dzięki licznym atutom Polaków, następował stały bardzo szybki wzrost zamożności społeczeństwa – od 1995 do 2012 wzrost PKB per capita był nad Wisłą szybszy, niż w większości innych państw europejskich. Polska została zaliczona przez OECD i Bank Światowy do „państw o wysokim dochodzie”. Liczne długoterminowe prognozy czołowych ekonomistów szacują, że Polska będzie nadal rozwijać szybciej niż państwa Europy Zachodniej i stan ten będzie się utrzymywał przynajmniej do 2030 roku. Dzięki temu PKB per capita w Polsce może osiągnąć 80% średniej „państw starej Unii”, co stanowi bezprecedensowe osiągnięcie naszego kraju. Kluczowym elementem przyczyniającym się do niezwykle szybkiego wzrostu i doganiania najbogatszych krajów europejskich jest w dużej mierze czynnik ludzki: zaradność i kreatywność osób starszych, które nabyły niezwykle istotne cechy w czasach komunizmu, jak również przebojowość i umiejętności matematyczno-informatyczne młodego pokolenia. Nader istotnymi są również: zdrowy sektor bankowy, zdywersyfikowana gospodarka, rosnący poziom wykształcenia społeczeństwa oraz bardzo szybki rozwój infrastruktury krajowej¹.



Na przestrzeni ostatnich lat wytyczony przez Unię Europejską kierunek jawi się jako niezwykle ryzykowny dla Państw członkowskich, szczególnie tych nie będących w gronie najbardziej uprzywilejowanych². Mowa oczywiście o Francji, Holandii, w szczególności zaś Niemiec – których obecne nr jeden w Europie obarczone jest wieloma tragicznymi zaszłościami historycznymi. Jak dotąd nie rozwiązany,

¹ Źródło: Raport „Zapomnij o państwach BRIC, powitaj Nową Europę”

² Źródło: www.nbp.pl

a z pewnością mogącymi takimi być w przypadku włączenia istotnych czynników jak: dobra wola oraz odpowiedzialność, których niestety jak widać po dziś dzień brak. **Nie jest w żadnym stopniu przesadnym, iż fakt, iż Polska po tylu latach zniewolenia, odzyskała Niepodległość – jest swoistym cudem.** Zniszczenia wojenne w infrastrukturze kraju pomimo, iż olbrzymie nie stanowiły tak tragicznych w swych skutkach, **jak utrata najcenniejszego kapitału – jakim są ludzie.** Pozbawienie Kraju „Inteligencji” wymaga wielu pokoleń, wychowywanych w duchu patriotyzmu aby odbudowa Państwa stała się możliwa. W przypadku Polski stało się to relatywnie szybko – stąd warta podkreślenia ponownie wzmianka o zaistniałym cudzie. Nie bez znaczenia jest również swego rodzaju patriotyczny gen **przetrwania, przedsiębiorczość i pracowitość** Polaków ukształtowanych przez trudną, historyczną relację z tymi, którzy zachowywali się zgoła odmiennie od składanych zapewnień i deklaracji. **Zawsze jednak są dwie strony tej samej monety,** w tym przypadku pomimo niezwykle trudnej dla Polski historii, druga strona wspomnianej monety jawi się bardzo obiecująco.

Oczywiście jeśli w sposób właściwy i przez odpowiedzialne osoby – patriotów będzie wprowadzana i zarządzana. Tę drugą niezwykle perspektywiczną stroną monety (Orzeł czy reszka) jest właśnie **Orzeł – stanowiący Godło Polski** - ten swoisty, majestatyczny symbol siły i zwycięstwa, odzwierciedla wyjątkowe cechy Polaków, które nabywali pokoleniowo od trudnego i niezwykle wymagającego nauczyciela jakim okazała się historia. Do atrybutów będących we „władaniu” **NARODU POLSKIEGO** należą:

- Niezwykła pracowitość, wytrwałość;
- Przedsiębiorczość, kreatywność, patriotyzm,
- **Bardzo wysoki poziom wiary** w stosunku do innych krajów UE (wiąże się z tym pewien zespół niezbędnych wartości i cech stanowiących fundament do właściwego rozwoju kraju w ujęciu najszerszym),
- Pewne uwarunkowania doprowadziły do tego, iż **posiadamy najlepszych informatyków na Świecie,** w dobie bardzo szybkiego rozwoju technologicznego, ze szczególnym uwzględnieniem sztucznej inteligencji, może stanowić to jeden z największych atutów Polski,
- **Trudna historia nauczyła nas Polaków w sposób niezwykle cenić wolność,** tak często podziwiany przez resztę współczesnego Świata. Doprowadziły do tego lata zniewoleń i ucisku – **bo to właśnie w niewoli więcej się o wolności myśli, niż w czasach wiecznej pomyślności.** Zaś odzyskana, okupiona tak wielkim poświęceniem jawi się, otulona w dostojeństwo – które raz utracone, nigdy nie chce zostać powtórzone...Dziś ważnymi elementami utrzymania wolności Polski są **posiadanie własnej waluty** oraz szczególnie **obrona gotówki,** co możliwe jest wyłącznie przez posiadanie własnego, niezależnego banku centralnego.

Często powyższych cech na próżno szukać ich w innych krajach, szczególnie tych - mających w swym otoczeniu isticie łagodnych „nauczycieli”. Cechujących się pewnymi brakami, wynikającymi z utraty własnej tożsamości narodowej, wskutek błędnie prowadzonej polityki zagranicznej, stanowiącej często iluzoryczne umotywowanie – odpokutowania za błędy popełnione w przeszłości.

Narodowy Bank Polski: Własna, silna waluta narodowa jest kluczem do sukcesu gospodarczego i szansą na zmniejszenie dystansu, a nawet szybkiego uzyskania przewagi wobec krajów lepiej rozwiniętych, które nie mają własnej suwerennej waluty. Należy jednak pamiętać, iż niezwykle istotną rolę we wzroście gospodarczym kraju odgrywa również czynnik niematerialny, czyli **praca** – jej ilość, liczba zatrudnionych, przeciętny roczny czas pracy oraz jej wydajność i poziom kwalifikacji. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż to **właśnie praca tworzy dobrobyt społeczny, przede wszystkim zaś praca produktywna.** Szybkie tempo wzrostu gospodarczego w czasach powojennych w dużej mierze zawdzięczano właśnie postawie społeczeństwa, które wykazywało się niezwykle ofiarnością i zapałem do pracy.

Rynek złota czeka niezwykle świetlana przyszłość, tak więc niestęchanie ważnym jest strategiczne zarządzanie tym aktywem z perspektywy wzmocnienia pozycji Polski na arenie międzynarodowej (na wielkie uznanie w mojej ocenie zastępuje decyzja Narodowego Banku Polskiego odnośnie zwiększenia zasobów złota w rezerwach dewizowych o 125,7 ton w latach 2018-2019 oraz dalsze cykliczne i znaczące zakupy kruszcu). Olbrzymi wzrost popytu na złoto jak również jego niedoszacowanie cenowe względem

innych aktywów postaram się przybliżyć poniżej. **Jednocześnie głęboko wierzę, iż utwierdzi nas jeszcze bardziej w przekonaniu odnośnie konieczności właściwej strategii zarządzania aktywami w postaci złota, ale również srebra i miedzi w ujęciu krajowym.** W miejscu tym, chciałbym szczególnie podkreślić, iż niezwykle istotną i korzystną dla interesu Polski byłaby współpraca Narodowego Banku Polskiego i KGHM Polska Miedź S.A. (jeden z największych producentów srebra i miedzi na świecie), która doprowadziłaby do tego, że niedowartościowany surowiec, jakim jest srebro, zamiast być sprzedawanym za granicę - stawałby się aktywem narodowym. Kluczem do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej Polski jest regularne przygotowywanie kilkuletnich prognoz oraz identyfikowanie głównych umiejętności i kompetencji potrzebnych do osiągnięcia statusu lidera. Jedną z głównych ról zajmuje **Narodowy Bank Polski** - uważam, za niezwykle istotny stały zwiększony zakup złota przez NBP – jako, że surowiec ten w niedalekiej przyszłości może ulec olbrzymiej aprecjacji, co postaram się udowodnić poniżej.

„Złoto to pieniądz, wszystko inne to dług.” (J.P. Morgan)

Złoto: W historii ludzkości występuje niewiele rzeczy, które wzbudzały zachwyty człowieka przez wieki i pozostały takie do dnia dzisiejszego. Większość przedmiotów była ściśle związana z funkcją, którą pełniła w życiu ludzi. Istnieje jednak pewien surowiec, który nie jest produktem pierwszej potrzeby, a mimo tego zajmował bardzo ważną pozycję w życiu człowieka. Od początku istnienia cywilizowanego świata był ceniony i stanowił obiekt pożądania ludzi. Począwszy od starożytnego Egiptu i Mezopotamii, poprzez Etrurię, Grecję, Scytów, Cesarstwo Rzymskie oraz wszystkie epoki naszej ery, aż po czasy współczesne towarzyszy ludzkości i wzbudza ich zachwyty. Mowa oczywiście o szlachetnym kruszcu jakim jest złoto – pierwiastek, traktowany jako cudowny metal, odegrał dużą rolę w dziejach ludzkości. Jest trudno dostępny, w przyrodzie występuje stosunkowo rzadko. Jeden z najrzadszych surowców, przyczynił się do rozwoju życia artystycznego, gospodarczego i kulturalnego. Wszelkie dziedziny życia zmieniają się bardzo często, ulegają trendom oraz modzie co kilka, kilkanaście lat. Jednak uwielbienie do złota było dziedziczone od pokoleń i żadna epoka nie była obojętna na jego wartość i blask³.

W Tablicy Mendelejewa złoto zajmuje 69 pozycję obok platyny i rtęci. Jest odporne na działanie wszelkich czynników atmosferycznych. Zawsze zachowuje swój blask i połysk. Jest doskonałym izolatorem ciepła i zimna oraz przewodnikiem elektryczności. Należy do bardzo ciężkich metali, jego gęstość wynosi 19,3 g/cm³. Całe złoto jakie zostało wydobyte na powierzchnię jest szacowane na ok. 150 tys. ton.

Gdyby zostało ono zgromadzone w jednym miejscu utworzyłoby kulę o średnicy 27 metrów bądź sześciąt o krawędzi boku 19,8 metra. Złoto jest bardzo plastyczne i rozciągliwe, uncja złota (31,104 g) może zostać rozklepana na blaszkę o powierzchni 30 m², bądź można z niej wyciągnąć drucik o długości 90 km⁴. Dzięki swoim właściwościom czyste złoto stosowane jest w galwanotechnice, do złocenia części, które wymagają dużej antykorozyjności, głównie w przemyśle elektrotechnicznym i radiotechnicznym. Używane jest także w przemyśle jubilerskim, złotniczymi zegarmistrzowskim do wyrobu biżuterii i zegarków. W postaci folii jako tzw. złoto listkowe jest wykorzystywane do renowacji dzieł sztuki. Stopy złota z miedzią są stosowane przez mennice do bicia monet. Coraz większą rolę złoto odgrywa we współczesnej technice raketowej i elektronice⁵. Złoto występuje w przyrodzie w stanie rodzimym jako tzw. samorodki lub w związkach chemicznych. W stanie rodzimym występuje w bryłkach lub w postaci bardzo rozdrobnionej jako tzw. piasek złoty. Towarzyszy ono również niektórym rudom metali, takim jak piryt lub arsenopiryt. W skorupie ziemskiej zawartość złota jest bardzo mała. Stanowi 0,000001% ogółu pierwiastków wchodzących w skład budowy Ziemi. Dla porównania zawartość innych pierwiastków z grupy metali wynosi przykładowo: aluminium 7%, żelazo 5%, wapń i sód 3%, magnez 2%⁶.

³ Źródło: <http://swiat.newsweek.pl/starozytnych-grekow-recepta-na-kryzys,100861,1,1.html>

⁴ Źródło: <http://rzymmmska.republika.pl/republika.htm>

⁵ Źródło: <http://www.romanum.historicus.pl/>

⁶ Źródło: Tamże.

Mając na uwadze słowa Winstona Churchilla, że „*im dalej patrzymy w przeszłość, tym więcej możemy powiedzieć o przyszłości*” – dokonamy historycznej analizy zależności złota do indeksu Dow Jones tzn. ile uncji złota kosztowała jedna jednostka Dow Jones od 1915 roku. Po głębszej analizie dostrzeżemy trendy, których podobieństwo jest wręcz porażające. Ogólnie rzecz ujmując pojawiają się okresy, kiedy złoto było wyjątkowo tanie (szczyty na wykresie) oraz bardzo drogie (dołki na wykresie) – jak to w życiu bywa stały za tym niezwykle istotne fakty. Prześledźmy więc po krótkce poniższy wykres, który będzie stanowił dla nas iście miarodajny fundament przyszłych cen złota, a tym samym srebra, gdyż między tymi metalami występuje silna dodatnia korelacja.

Wykres1. Dowto Gold Ratio (Ounces)



Źródło: opracowanie własne



„Ludzie myślą zbiorowo, można zauważyć, że zbiorowo tracą rozum, podczas gdy zmysły odzyskują powoli i jeden po drugim”

Charles Mackay - autor książki
Niezwykłe złudzenia i szaleństwa tłumów z 1841 r.

1. Mamy **1929 rok** – ceny akcji są na bardzo wysokich poziomach, jedna jednostka Dow Jones stanowi równowartość aż 18,36 uncji złota. Pojawiają się komentarze jako, że królewski metal stracił już nieodwracalnie swój blask na rzecz akcji będących pochodną mającego trwać jakoby wiecznie – ożywienia gospodarczego. **Ludzie tracą niemal całkowitą wiarę w złoto** – traktując go jako aktyw o małym dochodowym względem akcji – dokonują masowej wyprzedaży królewskiego kruszcu. Następujące po 1929 roku cztery lata spędzą im sen z powiek – stanowiąc swego rodzaju inwestycyjny koszmar.

2. **Wielki Kryzys: lata 1929–1933** – określane również mianem **wielkiej depresji** – największy kryzys gospodarczy w XX wieku, obejmujący praktycznie wszystkie kraje oraz dziedziny gospodarki. Większość osób, które w 1929 roku było zagorzałymi zwolennikami akcji (jednocześnie przeciwnikami złota) traci majątki swojego życia. **Przed giełdą i bankami ustawiają się tłumy** – lecz w większości przypadków instytucje te puszczają interesantów z przysłowiowym kwitkiem. Panika wśród ludzi sięga zenitu sięjąc spustoszenie niczym tornado⁷. **Niemniej jednak w tej „ciemnej burzy” możemy dostrzec błysk** - niczym odbijającego blask promieni słonecznych kawałka złota. Są to ludzie, charakteryzujący się zdrowo-rozważnym podejściem do otaczającej ich rzeczywistości oraz bogatym doświadczeniem – skutkującymi przede wszystkim swoistą awersją wobec inwestycji za którymi podążają tłumy.



„Pierwszym warunkiem szczęścia jest rozsądek.”

Sofokles

Osoby te wbrew opinii analityków, rynkowi czy niejednokrotnie bardzo szybko bogącym się sąsiadom (którzy notabene później stracili cały dorobek) zakupili złoto – w momencie gdy wszyscy dokonywali jego sprzedaży. W wielu przypadkach ludzie ci trzymali zakupiony kruszec nawet w najbardziej newralgicznych momentach – gdy wszyscy uważali to za nie tylko nierozsądne, co wręcz pozbawione jakiegokolwiek sensu. Na co dzień dało się słyszeć opinie: jeśli inwestować to tylko w akcje - wszyscy tak robią **przecież akcje bardzo szybko rosną, rynek rozwija się w zawrotnym tempie, ZŁOTO?? - może było dobre ale w średniowieczu**. To nie doszacowane przez wszystkich złoto, które skutecznie przechowało wartość przez blisko 4 tys. lat (niejednokrotnie na przekór wielu wybitnym ekonomistom i uczonym) również tym razem z zaistniałej sytuacji wyszło obronną ręką. Nastąpił systematyczny wzrost ceny złota – jego wartość względem jednostki Dow Jones w przeciągu 4 lat **umacnia się o 89,4%** - z 18,36 oz do 1,94 oz za jedną jednostkę najpopularniejszego indeksu. Pojawia się euforia tym razem w kierunku złota – ludzie widząc rosnące ceny, znów dostrzegają jego „blask” - dokonując przy tym masowych zakupów z nadzieją na niekończące się wzrosty. Niestety jak to w życiu bywa w momencie gdy wszyscy kupują – nie jest to najlepszy moment na dokonywanie inwestycji. Tak było i tym razem – złoto weszło w długotrwałą fazę bessy trwającą aż 32 lata – do roku 1965. Oczywiście w międzyczasie występowały sporadyczne wzrosty i spadki ceny złota nie mniej jednak w długiej perspektywie miało ono trend definitywnie spadkowy.

⁷ Źródło: Bernanke, Ben. *Essays on the Great Depression*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

3. Mamy rok **1965** – sytuacja niezwykle przypomina tą z lat 30. Niestety natura ludzka raz jeszcze bierze górę nad zdrowym rozsądkiem i doświadczeniem – tym razem nabytym w czasie Wielkiego Kryzysu. Po raz kolejny uwaga inwestorów skierowana jest w stronę akcji, których ceny wywindowane są do niebotycznych poziomów, pominięszy niezwykle tanie – kolejny raz „pozabawione blasku” złoto. W 1966 jedna jednostka Dow Jones stanowi równowartość 27,85 oz złota. **Zwróćmy uwagę na dość istotny fakt (mający miejsce również w roku 2000) mianowicie ostatni dotek na złocie wynoszący 18,36 oz/DOW pogłębił się od tamtego czasu o 51,6% wynosząc wspomniane 27,85 oz/DOW w roku 1966.**

Po tym czasie rozpoczął się niemalże 9-letni wzrost, kończący się umocnieniem złota do jednostki Dow Jones o **87,8%** - z 27,85 do 3,39 uncji. Z początkiem roku 1975, rozpoczęła się trwająca kilkanaście miesięcy korekta trendu wzrostowego – która w tamtym czasie za takową z pewnością nie była uważana. Myślę, iż warto w tym miejscu poświęcić właśnie nieco uwagi ówczesnym opiniom analityków, oceniając ich „trafność” z jakże uprzywilejowanej pozycji – roku 2023:

Tygodnik „Time” 2 sierpnia 1976 roku zamieścił artykuł, którego fragment brzmiał:

„Dla gromadzących złoto i spekulantów, złoto miało ostatnio tyle blasku, co zardzewiała puszką. W ciągu 19 miesięcy, które upłynęły od czasu, gdy złoto znów może być legalnie nabywane przez obywateli USA, cena spadła o ponad 40% od szczytu notowań przy 198,8 USD/oz. W ciągu trzech chaotycznych dni handlu w zeszłym tygodniu złoto spadło o 14 dolarów na rynku w Londynie osiągając 31-miesięczne dno przy cenie 105,5 USD/oz. Pomimo faktu, że kurs wzrósł do 111 USD/oz do końca tygodnia, jest to wciąż ponura cena dla „złotych żuków”, którzy jeszcze niedawno prognozowali 300 dolarów za uncję, bądź więcej”⁸.

Od dna korekty przypadającej na dzień wydania powyższego artykułu (sierpień 1976) – w przeciągu 4 lat złoto wzrosło 8-krotnie osiągając 875 \$/oz (w przeliczeniu na relacje do indeksu Dow Jones dało to kolejne umocnienie złota o 85,3% czyli **1,3 oz za jedną jednostkę Dow Jones**). Po raz kolejny, możemy powiedzieć, iż „przestarażate mające tyle blasku, co zardzewiała puszką złoto” – **odniosło druzgocące zwycięstwo**. Oczywiście zagorzali przeciwnicy powiedzą, iż w tamtym czasie było zupełnie inne środowisko makro- ekonomiczne i owszem po

STOCKS DIVE AMID FRENZY IN 16,410,000-SHARE DAY

Combined Financial Giants Finally Halt Plunge Toward Chaos as Bankers Ease Up on Credit

MANY BILLIONS GO IN LIMBO

NEW YORK, Oct. 29. (Exclusive)—The effects of Wall street's October bear market is shown by valuations tables prepared tonight which place the decline in the market value of 249 representative issues on the New York Stock Exchange at \$11,894,412,894 during the period from the 1st inst. to today's close.

Since there are 1275 issues listed on the New York Stock Exchange, the total depreciation for the month may be placed conservatively at several times the loss for the 249 issues.

NEW YORK, Oct. 29. (Exclusive)—An incredible stock market tumbled toward chaos today despite heroic measures adopted by the nation's greatest bankers.

Wall street throbbled with excitement all day and tonight the men who guide its destiny are wondering whether they have won a hard-fought victory in their back-to-the-wall battle to stem the unprecedented and frenzied liquidation pouring in from the four corners of the country.

Selling of stocks broke all previous records, reaching 16,410,000 shares at the close. Losses of 10, 20, 30 points or more were piled on top of the staggering breaks of yesterday, threatening the credit structure of the country. There was no quarter. The wolves ranged through Wall street.

It was a day of tremendous activity with climaxes punctuating every hour. Only an erratic rally in the last hour saved the market from utter chaos. It was then the banker and investment buyers dipped into a grab bag filled with bonuses and sought furiously to rally prices. They succeeded after a fashion, but no one, as yet, knows the full temper of this history-making market.

TREMENDOUS PLUNGE

Last Thursday's 12,894,000-share record was passed in a swirling cloud of sell orders soon after midday as the biggest tickers clustered on into a new mathematical world. Before the rally prices were driven down recklessly as much as \$45 a share as blocks of 50,000 of blue chip stocks came crashing into the market.

A few minutes before the close a violent attack was launched on United States Steel to test the temper of the market. Steel gave way to a low for the day, but true to its name failed to crack and snapped back to the last advance. Nevertheless this blow-up of the market suffered a \$12 loss, carrying it into new low territory.

Stout resistance met the traders in other quarters as banks never seeped into the turbulent market. United States Steel declared a \$1 extra dividend. American Can announced a similar extra dividend.

SENTIMENT CHANGES

Sentiment changed suddenly as the floor and there was a trace of optimistic feeling among the brokers. Old traders "felt it in their bones" the worst was over. Heavy buying for each made its appearance for a time, but fluctuations at the close were still highly erratic and nervous. Another day should tell the story.

The street does not expect to recover from such a devastating setback in a hurry. Bankers in San Francisco, following the lead of New York, formed a pool to support stocks. Reports from Central States cities indicate that bankers are taking steps to shut off some of the liquidation from the New York market.

The optimist saw hope in the catch-as-catch-can rally late in the afternoon. Yesterday there was no rally. When a stock tumbled it stayed down. Today when a stock hit what should be bottom somebody was likely to bounce out.

There still are bank accounts in New York and so long as there are cashiers' checks there will be bargain hunters.

FEET SLAPPED DOWN

The leaders were hit on the belt today and the rich man's pets found a water along with the stocks the little trader "used to own." American Can slid down \$16. American Foreign Power shed \$22. John J. Manville took it on the chin for \$17. Sears, Roebuck was hit for \$18.25.

There were many others in the same company.

Among the more volatile stocks

(Continued on Page 2, Column 4) (Continued on Page 2, Column 2)

⁸ Źródło: <https://www.nytimes.com/1976/11/25/archives/gold.html>

części będą mieli rację. Jednak pamiętajmy, że jest ono zmienne od początków istnienia cywilizacji – a mimo to złoto zawsze przechowuje wartość, dając co i raz sposobność olbrzymiego wzbogacenia się – co moim zdaniem zbliża się po raz kolejny i może zapukać do naszych drzwi w 2025-2035 roku – pewnym jest zaś, iż warto będzie w tym czasie mieć trochę królewskiego kruszcu.

4. Mamy rok **2000** – w przeciwieństwie do pozostałych – badanych przez nas okresów – ten z pewnością większość z nas pamięta. Bessa na złocie trwała blisko 20 lat, osiągając apogeum w roku 2000, kiedy to jedna jednostka indeksu Dow Jones miała równowartość bagatela 42 uncji złota. Jak już wspominałem od ostatniego dołka na złocie 27,85 oz/DOW (1966) minęło blisko 34 lata i **po raz kolejny pogłębił się o 50,8%** - zwróćmy uwagę, iż trzeci raz z rzędu dołek pogłębia się o blisko 50% tzn.: **18,36 oz (1929 r.) – 27,85 oz (1966 r.) – 42 oz (2000 r.)**. Dość istotnym faktem jest również zbieżność czasowa między poszczególnymi dołkami: **1929 (+37 lat) – 1966 (+34 lata) – 2000 rok**. W roku 2000 rozpoczęła się hossa na rynku złota będąca niemalże odzwierciedleniem tej rozpoczętej w roku 1966 – występuje zbieżność czasowa trwania wzrostów jak również ich korekt, procentowe umacnianie się ceny złota względem jednostki Dow Jones i niejako podobna sytuacja makroekonomiczna. Gdybyśmy dokładnie przenieśli zdarzenia z lat 1975-1980 wówczas obecna korekta rozpoczętej w 2000 roku hossy powinna zakończyć się maksymalnie na poziomie 16,59 oz za 1 jednostkę Dow Jones – co przy wartości indeksu na poziomie 14926 (2013 rok), dałoby nam cenę około 900-1000 dolarów za uncję jubilerską (w grudniu 2015 r. - wyniosła 1060 dolarów). Gdyby złoto umocniło się względem Dow Jones (jak to miało miejsce w czasie drugiej fali wzrostów w latach 1976-1980) dałoby nam to 1,65 oz/Dow – czyli cenę za uncję złota bliską 9 tys. USD/oz – jakkolwiek nieprawdopodobnie to brzmi, taki scenariusz jest jak najbardziej możliwy, co niejednokrotnie pokazywała historia. Zwróćmy uwagę, iż podczas wspomnianej drugiej fali wzrostu w latach 1976-1980 złoto wzrosło ponad 8-krotnie ze 105 do 875\$/oz – założmy więc, że pod koniec korekty trendu wzrostowego na złocie w 2014 roku, kiedy osiągnęło ono cenę ok 1000 \$/oz po czym wkroczyło w drugą falę wzrostu notując – jak to miało miejsce w latach 1976-1980 – (8-krotny wzrost) – dałoby to nam cenę złota na poziomie 8-9 tys.\$/oz (miejmy przy tym na uwadze fakt iż od 1970 roku światowa wydajność ekonomiczna zwiększyła się wielokrotnie). Obecna cena w roku 2023 jeszcze bardzo krótko oscyluje w granicach 2 000\$/oz.

Podsumowując zwróćmy szczególną uwagę na kilka niezwykle istotnych zjawisk. Mianowicie w ciągu ostatnich 100 lat inwestowanie znacznie zyskało na popularności – przyciągając co raz to większe rzesze uczestników. Skutkuje to swego rodzaju przewidywalnością rynku – mam na myśli fakt, iż odchylenia spekulacyjne kiedy to masy „inwestują” w dane aktywo są coraz bardziej widoczne. Wracając pamięcią kilka lat wstecz pamiętam „bańki” na różnych aktywach - głównie, akcjach oraz nieruchomościach – w większości przypadków ludzie postępowali wedle stałego schematu – inwestowali w aktywa w które inwestowała większość – **kupując tym samym zawsze na górze i sprzedając w dołku**.

Jak już wcześniej pokazałem ilość złota niezbędna do zakupu jednej jednostki Dow Jones zwiększała się o 50% (szczyty wykresu) – gwoli przypomnienia: 18,36 oz (1929 r.), 27,85 oz (1966 r.), 42 oz (2000 r.). W okresach hossy na złocie również występowało silniejsze umocnienie się złota o blisko 33% w porównaniu z poprzednią „górką” tzn.: 1,94 oz (1933 r.), 1,3 oz (1980). Gdybyśmy uwzględnili te wyniki (30-50% silniejszego umocnienia złota do Dow) podczas mającej nadejść kolejnej bańki na złocie, 1 uncja drogiego kruszcu mogłaby się zrównać z wartością 1,6 – 2 indeksów Dow Jones, którego wartość wynosi obecnie 34000\$. Może to oznaczać kilka możliwych scenariuszy – mianowicie:

- Ceny akcji bardzo mocno spadną,
- Cena złota bardzo szybko wzrośnie,
- **bądź – co moim zdaniem jest najbardziej prawdopodobne:**

Nastąpi połączenie powyższych scenariuszy – czyli akcje zaczną bardzo mocno spadać, złoto zaś drożeć. Warto mieć na uwadze również fakt olbrzymiej – niespotykanej dotąd skali podaży dolarowych

środków płatniczych oraz fakt, iż zaledwie w ciągu ostatnich 30 lat hiperinflacja występowała w: Rosji, Argentynie, Zimbabwie, Peru, dawnej Jugosławii, Polsce, na Ukrainie, Estonii, Boliwii, Chile, Białorusi i ponad innych 20 krajach.

W pracy starałem się zawrzeć kwestie ważne z punktu widzenia długofalowego interesu Polski, wskazując na olbrzymie szanse wynikające z wartości potencjału ludzkiego. Rozwój nowych technologii, w szczególności zaś sztucznej inteligencji stwarza olbrzymie możliwości dla Polski ze względu na fakt, iż to właśnie Polacy są najlepszymi informatykami i programistami na świecie. Tak cenny kapitał nie może zostać zmarnowany, należy stworzyć dogodne warunki pracy dla wspomnianych osób aby nie przyczyniały się do rozwoju innych krajów – w tym obszarze Narodowy Bank Polski ma duże pole do właściwych działań. Uważam, iż bastionem naszej wolności jest silna waluta narodowa (Polski Złoty) oraz gotówka, której należy bronić niemalże za wszelką cenę – ten trudny i odpowiedzialny obowiązek spoczywa na Narodowym Banku Polskim. Pomimo nasilających presji ze strony UE i jej wątpliwych kierunków, udaje się Polsce dzięki NBP bronić tego, co w istocie najważniejsze – Wolności w szerokim rozumieniu tego słowa. Uważam również za niezwykle słuszne i ważne obecne stanowisko NBP do kwestii cyklicznego zakupu fizycznego złota, jednak w dobie spadającej wartości dolara oraz zaufania do niego skłaniałbym się do jeszcze większych zakupów złota - znacznym kosztem dolarowych rezerw dewizowych (gdyż dolar ma znikome szanse do aprecjacji względem złota, zaś odwrotnie szanse są niemalże 100%).

Paweł Huptas

Cyfrowy pieniądz banku centralnego jako instrument polityki pieniężnej

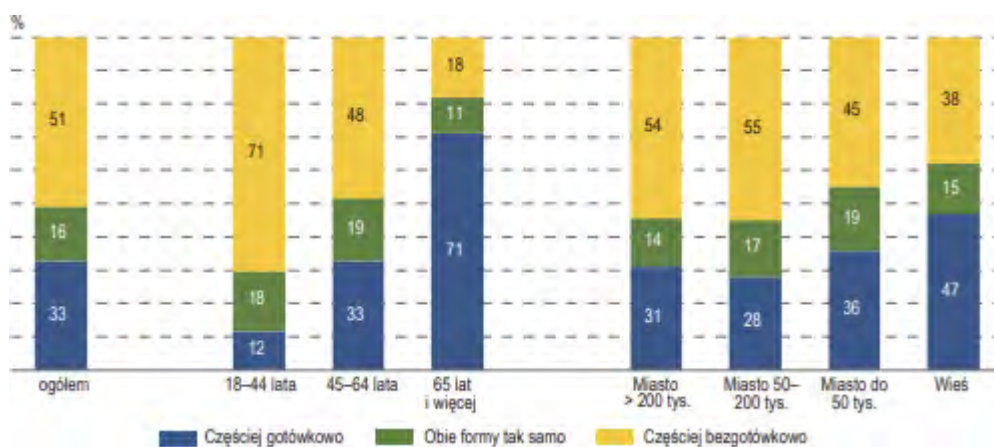


Bankowość centralna w obliczu postępu technologicznego

Pomimo że bankowość centralna nie ma zbyt długiej historii, to na przestrzeni lat nieustannie rozwija się wraz z formowaniem relacji sektora prywatnego i państwowego oraz powiązań między podmiotami gospodarczymi wewnątrz państwa i poza jego granicami. Funkcje i cele banku centralnego, a co za tym idzie narzędzia bankowości centralnej ewoluują dostosowując się do aktualnych potrzeb ładu gospodarczego. Jednym z czynników, który ma bardzo znaczący wpływ na rozwój bankowości centralnej jest globalizacja i powszechne otwieranie się gospodarek.

Ostatnie dekady charakteryzowały się też bardzo dynamicznym rozwojem technologicznym, który nie pozostaje bez znaczenia dla działalności banków centralnych. Rozwój rynku usług płatniczych powoduje, że obywatele coraz częściej korzystają z płatności bezgotówkowych, które co do zasady są wygodniejsze i szybsze. Preferencje co do metod płatności w Polsce zostały przedstawione na poniższym wykresie. Większą tendencją do korzystania z płatności bezgotówkowych na przykładzie Polski można zaobserwować zwłaszcza w większych miastach wśród osób młodych oraz w średnim wieku.

Wykres 1. Preferowane metody płatności.



Źródło: NBP, Raport o obrocie gotówkowym w Polsce w 2022 r., Warszawa 2023 r., https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/10/Raport-o-obrocie-gotwowym-2022_internet.pdf, dostęp: 29.10.2023 r.

Większość nowych zastosowań na rynku usług płatniczych powstaje w odpowiedzi na istniejące problemy związane z korzystaniem z gotówki i pieniądza elektronicznego. Są to przede wszystkim problemy natury technicznej, systemowej bądź prawnej.

W przypadku pieniądza gotówkowego ograniczeniami są oczywiście jego fizyczna postać, spadający udział w płatnościach detalicznych czy koszty obsługi gotówkowej.

Za to głównym atutem gotówki jest niewątpliwie zachowanie prywatnej formy wymiany.

Z kolei pieniądz elektroniczny zmagają się z wyzwaniami, takimi jak chociażby koszty i ograniczenia systemowe lub mniejsza prywatność towarzysząca transakcjom.

Przykład rozwiązania, które w zamyśle zaistniało jako potencjalne remedium na problematykę systemu finansowego stanowią kryptowaluty działające w oparciu o technologię rozproszonego rejestru. Poza spe-

kulacyjnym charakterem kryptowalut, za sprawą zapewnionej anonimowości i szybkości transferu są one też chętnie wykorzystywane w transgranicznych płatnościach¹. Może temu dodatkowo sprzyjać mniejsze zaufanie do lokalnej waluty za sprawą wysokiej inflacji lub niestabilnego kursu walutowego².

Postęp techniczny i zmiana nawyków obywateli w zakresie płatności wymusza dostosowanie przez podmioty systemu finansowego istniejących rozwiązań do potrzeb rynku.

Zwłaszcza bank banków, emitent znaków pieniężnych musi na bieżąco analizować dostępne alternatywy dla gotówki oraz identyfikować potencjalne ryzyka, by na nie odpowiednio reagować. Przejawem działań ze strony banków centralnych są prowadzone badania i prace nad CBDC (Central Bank Digital Currencies), czyli cyfrowymi walutami banków centralnych.

Prace nad CBDC.

CBDC stanowi cyfrową formę pieniądza banku centralnego, dostępną dla ogółu społeczeństwa w danym państwie. Pieniądz w takiej postaci staje się zobowiązaniem banku centralnego i uzupełnieniem dla pieniądza gotówkowego emitowanego przez bank centralny oraz pieniądza elektronicznego znajdującego się na rachunkach sektora prywatnego.

Aktualnie w ramach trwających prac i badań nad wdrożeniem CBDC obecne są dwa podejścia: powszechnie używane ogólnodostępne CBDC i CBDC wykorzystywane w transakcjach wysoko kwotowych (np. w systemach rozrachunku papierów wartościowych czy w transakcjach transgranicznych).

Jeśli chodzi o CBDC przeznaczone dla płatności detalicznych, to rozważa się model, w którym rachunki prowadzone będą bezpośrednio w banku centralnym lub też model polegający na emisji tokenów. Natomiast w przypadku CBDC z przeznaczeniem płatności wysoko kwotowych, dominuje podejście polegające na emisji tokenów przez bank centralny w oparciu o technologię rozproszonego rejestru³.

Docelowo w przyszłości CBDC wyemitowane przez banki centralne mogą się różnić głównie ze względu na przeznaczenie, podmiot prowadzący konta, poziom centralizacji, stopień anonimowości transakcji oraz ilość pośredników.

Specyfika poszczególnych gospodarek i ich systemów bankowych odbiega od siebie, więc wprowadzanie istotnego elementu rozliczeniowego jakim jest CBDC będzie następowało w różnym tempie i w różnoraki sposób. Jednak współczesne instytucje finansowe cechuje dość ścisła współpraca i wzajemna zależność, dlatego dla pomyślnego wdrożenia cyfrowych walut banków centralnych kluczowa będzie integralność, przynajmniej w aspekcie CBDC dla transakcji wysoko kwotowych. Już teraz przez niektóre banki centralne podejmowane są wspólne prace mające na celu usprawnić w przyszłości procesy dokonywania operacji międzybankowych z wykorzystaniem cyfrowych walut⁴.

Do głównych obszarów będących przedmiotem badań i prac zaliczają się możliwość zawarcia w protokole wymogów regulacyjnych specyficznych dla danej jurysdykcji (Projekt Mandala), zapewnienie bezpieczeństwa i odporności systemów CBDC offline i online (Projekt Polaris), rozrachunek pieniądza cyfrowego banku centralnego z innymi stokenizowanymi aktywami finansowymi funkcjonującymi w oparciu o technologię rozproszonego rejestru (Projekt Helvetia), tworzenie prototypów platformy służącej do rozliczeń międzynarodowych przy użyciu CBDC emitowanych przez wiele banków centralnych z pominięciem ban-

¹ Bank Rozrachunków Międzynarodowych, Raport: „*Considerations for the use of stable coin arrangements in cross-border payments*”, 31.10.2023, s. 9-12, <https://www.bis.org/cpmi/publ/d220.pdf>, dostęp: 03.11.2023 r.

² J. Joseph, U.S. International Trade Commission, „*Digital Currencies and Cross-Border Payments: An Overview*”, kwiecień 2023, s. 2, https://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/ebot_digital_currency.pdf, dostęp: 02.11.2023 r.

³ Narodowy Bank Polski, Raport: „*Pieniądz cyfrowy banku centralnego*”, Warszawa, Maj 2021, str. 8, <https://nbp.pl/system-platniczy/dane-i-analizy/analizy-i-opracowania/pieniadz-cyfrowy-banku-centralnego/>, dostęp: 27.10.2023 r.

⁴ Bank Rozrachunków Międzynarodowych, <https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc.htm>, dostęp: 31.10.2023 r.

ków korespondentów (Projekt Dunbar), czy eksperymenty banków centralnych mające na celu zwiększenie efektywności transgranicznych płatności wysoko kwotowych (Projekt mBridge). Biorąc pod uwagę skalę projektów i liczbę zaangażowanych państw, można stwierdzić, że determinacja do wypracowania rozwiązań dedykowanych CBDC jest duża.

Warto zauważyć, że w proponowanych rozwiązaniach w ramach prowadzonych projektów analizowane jest wykorzystanie technologii blockchain i smart kontraktów typowych dla zdecentralizowanych finansów (DeFi). Wdrożenie w tradycyjnej bankowości koncepcji zapożyczonych z DeFi byłoby czymś zupełnie nowym, a trzeba podkreślić, że są one brane pod uwagę w celu usprawnienia wspólnych rozliczeń międzybankowych.

Dla przykładu zainicjowany przez BIS Innovation Hub przy udziale banków centralnych Francji, Szwajcarii i Singapuru projekt Mariana polegał na przetestowaniu rozliczeń transgranicznych wysoko kwotowych płatności w cyfrowym euro, cyfrowym dolarze singapurskim i cyfrowym franku szwajcarskim, atesty bazowały na publicznym blockchainie i tokenach odpowiadających jednostkom walut przy jednoczesnym wykorzystaniu mostów (powszechnie stosowane określenie to bridge) jako łączników między różnymi sieciami⁵.

Szczególnie interesujące wydaje się przeprowadzenie testów transakcji wymiany walut spot za pośrednictwem pul płynności typowych dla rozwiązań zwanych Automatycznymi Animatorami Rynku (AMM), powszechnie implementowanymi w zdecentralizowanych giełdach kryptowalutowych. Otworzyłoby to szereg dodatkowych możliwości pod względem specyfikacji warunków dokonywanych operacji. Przykładem może być określenie kursu wymiany, dla którego większość płynności w puli będzie wykorzystywana, by pozostałą część płynności przeznaczyć na inne cele.

CBDC Ludowego Banku Chin i Europejskiego Banku Centralnego

Ludowy Bank Chin jako pierwszy rozpoczął analizy i prace nad cyfrową walutą banku centralnego, bo już w 2014 roku. Potrzebę powstania cyfrowego juana motywowano przede wszystkim rosnącą dominacją dostawców komercyjnych aplikacji do płatności mobilnych na rynku wewnętrznym następującą wraz z malejącym udziałem gotówki w płatnościach detalicznych oraz wysokimi kosztami obsługi gotówkowej i wykluczeniem finansowym osób zamieszkujących terytoria oddalone od większych aglomeracji na terenie Chin.

Do innych wymienianych czynników zalicza się większą kontrolę nad płatnościami w kraju, potrzebę zwiększenia wydajności systemu płatniczego i konieczność zmniejszenia z punktu widzenia Chin zależności od systemu SWIFT.

W ramach programu pilotażowego, w 2022 roku wykorzystano odbywające się zimowe igrzyska olimpijskie w Pekinie do przetestowania na szerszą skalę infrastruktury płatniczej dla chińskiego CBDC, a od pewnego czasu w niektórych częściach Chin cyfrowy juan służy do opłacania podatków czy płatności za bilety na transport publiczny. Odnotowano też udzielenie w cyfrowym pieniądzu banku centralnego Chin wysoko kwotowej pożyczki przez jeden z banków, a także możliwość zakupu produktów finansowych za pośrednictwem CBDC winnym banku⁶. Cyfrowy juan funkcjonuje w dwuszczeblowym systemie bankowym, gdzie Ludowy Bank Chin pełni rolę emitenta.

⁵ Bank Rozrachunków Międzynarodowych, „*Project Mariana: BIS and central banks of France, Singapore and Switzerland successfully test cross-border wholesale CBDCs*”, 28.09.2023 r., <https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc/mariana.htm>, dostęp: 29.10.2023 r.

⁶ T. Elston, Foreign Policy Research Institute, „*China is Doubling Down on its Digital Currency*”, 02.06.2023 r., <https://www.fpri.org/article/2023/06/china-is-doubling-down-on-its-digital-currency/>, dostęp: 02.11.2023 r.

Podobną rolę będzie odgrywał Europejski Bank Centralny, gdy ostatecznie wszczęty 2 lata temu projekt dotyczący cyfrowego euro zostanie zakończony sukcesem, a wiele wskazuje na to, że już w nieodległej przyszłości cyfrowe euro stanowiące ekwiwalent gotówki może funkcjonować jako prawny środek płatniczy. Portfele służące do przechowywania pieniądza w założeniu ECB będą zakładane poprzez banki komercyjne lub organy publiczne⁷.

Cyfrowe euro przede wszystkim ma służyć obywatelom do natychmiastowych płatności detalicznych, dzięki czemu sprzedawca nie będzie zmuszony oczekiwać na należne środki. Możliwe będzie też automatyzowanie transakcji płatniczych ale na ten moment nie zakłada się, że cyfrowe euro będzie pieniądzem programowalnym⁸. Ograniczy to w znaczący sposób wpływanie na poszczególne cechy i funkcjonalności cyfrowego pieniądza, co nie znaczy, że ewentualne dostosowywanie waluty w czasie do pojawiających się potrzeb nie będzie możliwe. Europejski Bank Centralny nie zdecydował też w dalszym ciągu, czy cyfrowe euro będzie oparte o technologię blockchain, czy innego typu.

CBDC jako instrument polityki pieniężnej

Wdrożenie przez banki centralne cyfrowego pieniądza będzie niewątpliwie skutkowało wieloma zmianami w systemie bankowym w aspekcie prawnym i regulacyjnym, ekonomicznym, a także technicznym. W zależności od podziału ról i zadań, jeśli chodzi o obsługę CBDC, cyfrowy pieniądz może w szczególności w istotny sposób przeorganizować dość powszechną w większości gospodarek rozwiniętych architekturę dwuszczeblowego systemu bankowego⁹.

Wprowadzenie cyfrowego pieniądza, który byłby dostępny bezpośrednio w banku centralnym i tym samym zostałby pozbawiony ryzyka płynności mogłoby w obliczu nadzwyczajnych zdarzeń prowadzić do zwiększenia kosztów działalności banków komercyjnych i prowadzić do spadku wielkości utrzymywanych przez nie depozytów wpływając niekorzystnie na stabilność finansową sektora¹⁰. Potencjalnej realizacji opisanego scenariusza szczególnie sprzyjałoby wystąpienie sytuacji kryzysowych i spadek zaufania do podmiotów z sektora bankowego. W konsekwencji z dużym prawdopodobieństwem zaobserwowano by znaczny wzrost popytu ze strony banków komercyjnych na środki na rynku między bankowym i kredyt w banku centralnym. Banki centralne pracując nad CBDC biorą to zagrożenie pod uwagę żeby zminimalizować szanse materializacji ryzyka w tym aspekcie.

Przykład stanowi Europejski Bank Centralny, który planuje nałożyć limity na utrzymywane salda w cyfrowym euro przez obywateli, a przedsiębiorstwa i organy administracji publicznej mogłyby otrzymywać i dokonywać płatności w cyfrowym euro bez możliwości gromadzenia cyfrowej waluty. Oznacza to, że wszelkie przelewy w cyfrowym euro na rzecz tych podmiotów ulegałyby natychmiastowemu transferowi na standardowe rachunki bankowe¹¹.

Odeparowanie portfeli dedykowanych środkom w postaci CBDC od typowej obsługi rachunkowo-pięniężnej realizowanej przez banki komercyjne może wspierać proces odpływu depozytów z banków. Tym samym w kontekście polityki pieniężnej, trzeba mieć na uwadze fakt, że nie pozostanie to bez znaczenia dla instrumentu jakim jest system rezerwy obowiązkowej. Banki komercyjne z dużym prawdopodobień-

⁷ https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/how-it-works/html/index.en.html, dostęp: 02.11.2023 r.

⁸ https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/faqs/html/ecb.faq_digital_euro.en.html, 18.10.2023 r., dostęp: 30.10.2023 r.

⁹ J. Wijngaard, K. Van Hee, „*Design of a rule-based monetary policy in a Central Bank Digital Currency system*”, CEREM, 2021, Vol. 5, No. 4, s. 85-87.

¹⁰ A. Iwańczuk-Kaliska, „*Pieniądz cyfrowy banków centralnych - wnioski z analizy wybranych koncepcji*”, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2021, nr 523, s. 187.

¹¹ Europejski Bank Centralny, Raport: „*A stock take on the digital euro. Summary report on the investigation phase and outlook on the next phase.*”, 18.10.2023 r., s. 12-13, https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.dedocs231018.en.pdf, dostęp: 28.10.2023 r.

stwem stałyby się bardziej wrażliwe na wszelkie zmiany w tym zakresie polityki pieniężnej, a być może konieczna okazałaby się zmiana podejścia ze strony banku centralnego w prowadzeniu polityki monetarnej przy użyciu tego narzędzia.

Dodatковым czynnikiem mającym wpływ na bazę depozytową i płynność w sektorze byłoby ewentualne oprocentowanie CBDC. Konkurencja w sektorze bankowym na tym polu mogłaby wytwarzać presję na wzrost krótkoterminowych stóp procentowych na rynku pieniężnym. Między innymi z tych względów cyfrowa waluta stałaby się istotnym elementem w kontekście zarządzania ryzykiem płynności dla banków i organów pełniących nadzór nad sektorem.

W modelu, w którym bank centralny bezpośrednio wpływa na oprocentowanie środków zgromadzonych w CBDC, zyskuje tym samym większą kontrolę nad kształtowaniem stopy oszczędności gospodarstw domowych i ich skłonność do konsumpcji. Z drugiej strony, próby obniżenia tzw. dolnego efektywnego ograniczenia nominalnych stóp procentowych, by pobudzić aktywność gospodarczą, miałyby niewielkie szanse na powodzenie przy jednoczesnym dostępie do gotówki, co na ten moment jest bazowym scenariuszem emisji CBDC. Choć większość banków centralnych w swoich projektach nie planuje wykorzystywać tej formy pieniądza do stymulowania zachowań gospodarstw domowych, to dla przykładu Ludowy Bank Chin postrzega taką możliwość jako jedną z zalet CBDC.

Póki co jednak cyfrowy juan jest traktowany na tych zasadach co agregat M0¹².

Emisja cyfrowego pieniądza przez bank centralny sama w sobie raczej nie powinna skutkować istotnymi zmianami na polu dokonywanych operacji otwartego rynku. Pojawienie się dodatkowej formy pieniądza w postaci alternatywy dla gotówki nie ma bezpośredniego wpływu na zakup lub sprzedaż aktywów finansowych, ale wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności powodujących ryzyko dla stabilności systemu finansowego, które oznaczałoby wzmożony popyt na pieniądź banku centralnego, z dużym prawdopodobieństwem zainicjowałoby operacje dostrajające lub strukturalne.

Wpływ cyfrowego pieniądza banku centralnego na kanały mechanizmu transmisji polityki monetarnej jest zależny przede wszystkim od tego, w jaki sposób zostaną zaprojektowane poszczególne cechy CBDC. Opisana przedtem zwiększona konkurencja o finansowanie depozytów bankowych może wzmocnić kanał stopy procentowej i kanał kredytowy. Potencjalne zwalczenie problemu wykluczenia finansowego za sprawą emisji CBDC, który jest determinantą wdrożenia cyfrowego pieniądza wśród nie których gospodarerek nie powinno w znaczącym stopniu oddziaływać na kanał stopy procentowej ze względu na stosunkowo niewielkie oszczędności i niewielki dochód rozporządzalny tych gospodarstw domowych, choć oczywiście nie można marginalizować tego czynnika. Ponad to zakładając, że powszechnie dostępny pieniądź cyfrowy wraz ze sprawnie działającą infrastrukturą systemu na poziomie międzynarodowym zintensyfikuje transgraniczne przepływy środków, to można przyjąć, że w wyniku emisji CBDC impulsy polityki pieniężnej będą oddziaływać przez kanał kursu walutowego w większym stopniu niż ma to miejsce teraz.

Stanowisko większości podmiotów prowadzących badania i analizy w zakresie oddziaływania emisji CBDC na realizowanie polityki pieniężnej jest takie, że w normalnych warunkach wywierany wpływ powinien być stosunkowo niewielki^{13,13}.

W tym momencie trudno jednak wskazać całościowy wpływ cyfrowego pieniądza banku centralnego na transmisję i konkretne narzędzia polityki monetarnej ze względu na to, że większość banków centralnych pracujących nad CBDC nie przedstawiła ostatecznego zamysłu na tę formę pieniądza, a jego poszczególne cechy będą się różniły względem siebie w zależności od banku emitenta.

¹² Ludowy Bank Chin, Raport: „*Progress of Research & Development of E-CNY in China*”, lipiec 2021, s. 12, <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4293696/2021071614584691871.pdf>, dostęp: 04.11.2023 r.

¹³ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Raport: „*Implications of Central Bank Digital Currencies for Monetary Policy Transmission*”, Fintech Notes No 2023/010, wrzesień 2023, s. 3, <https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2023/09/15/Implications-of-Central-Bank-Digital-Currencies-for-Monetary-Policy-Transmission-538517>, dostęp: 06.11.2023 r.

Tekst jest wyłącznie wzbogaconym zbiorem poszczególnych fragmentów publikacji o przemysłenia i spostrzeżenia autora, a wpływ cyfrowego pieniądza na politykę pieniężną jest zależny od wielu zmien-nych.

Bibliografia

- Iwańczuk-Kaliska A., (2018). *Pieniądz cyfrowy banków centralnych - wnioski z analizy wybranych koncepcji*. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 523.
- Wijngaard J., Van Hee K., (2021). *Design of a rule based monetary policy in a Central Bank Digital Currency System*. Central European Review of Economics and Management.

Źródła internetowe:

- <https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc.htm>
- <https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc/mariana.htm>
- <https://www.bis.org/cpmi/publ/d220.htm>
- https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/faqs/html/ecb.faq_digital_euro.en.html
- https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/timeline/html/index.en.html
- https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.dedocs231018.en.pdf
- <https://www.fpri.org/article/2023/06/china-is-doubling-down-on-its-digital-currency/>
- https://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/ebot_digital_currency.pdf
- <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4293696/2021071614584691871.pdf>
- <https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2023/09/15/Implications-of-Central-Bank-Digital-Currencies-for-Monetary-Policy-Transmission-538517>
- <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/09/raport-cbdc.pdf>
- <https://www.federalreserve.gov/faqs/what-is-a-central-bank-digital-currency.htm>

Spis wykresów:

- Wykres 1. Preferowane metody płatności, s. 1