

**EUROPEJSKI PRZEGLĄD PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH /
EUROPEAN REVIEW OF LAW & INTERNATIONAL RELATIONS**

Nr [No] 3/2025/75

**Kwartalnik / Academic quarterly
Ukazuje się od 2004 roku / Published since 2004**

WYDAWCA / PUBLISHER

**Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, ul. Ogrodowa 58 /
European University of Law and Administration in Warsaw, 58 Ogrodowa St.**

ISSN 2081-0903 e-ISSN 2957-0980

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Redaktor naczelny / Editor-in-chief

Prof. Jerzy J. Wiatr

Zastępca redaktora naczelnego / Deputy editor-in-chief

Prof. Barbara Bajor

Członkowie / Members

Prof. Artur Kotowski

Dr Magdalena Dziejczak

Członkowie zagraniczni / Foreign members

Dr Tamar Gegelia (Tbilisi, GE)

Prof. Laura Miraut Martín (Las Palmas, ES)

Prof. Aleksander Waszkiewicz / Alexander Vashkevich (Wilno / Vilnius, LT)

Sekretarz redakcji / Editorial secretary – Tadeusz T. Nowacki

Zastępca sekretarza redakcji / Deputy editorial secretary – Daria Pajek

Redaktor graficzny / Graphic editor – Małgorzata Głuszczyk-Draczk

Projekt okładki / Cover design – Stefan Sobczak & Tomasz Czajka

RADA PROGRAMOWA / PROGRAM BOARD

Przewodniczący / Chairman

Prof. Tomasz Szanciło (Warszawa / Warsaw, PL)

Wiceprzewodniczący / Vice-chairman

Prof. Roman Wieruszewski (Warszawa / Warsaw, PL)

Członkowie / Members

Prof. Liliya Acziłowa / Liliya Achilova

(Taszkent / Tashkent, UZ)

Prof. Richard Albert (Austin, US)

Prof. Ignacio Ara Pinilla (San Cristóbal de La Laguna, ES)

Prof. Anton Bebler (Lublana / Ljubljana, SI)

Prof. Trinidad Bergamasco (Córdoba, AR)

Prof. Dominik Bierecki (Ślupsk, PL)

Prof. Sławka Dimitrowa / Slavka Dimitrova (Burgas, BG)

Prof. Giorgi / George Goradze (Tbilisi, GE)

Prof. Antonios Karaiskos (Kioto / Kyoto, JP)

Prof. Michał Kowalski (Warszawa / Warsaw, PL)

Prof. Roman Kuźniar (Warszawa / Warsaw, PL)

Dr Khushboo Malik (Delhi, IN)

Prof. Felipe de la Mata Pizaña (Meksyk / Mexico City, MX)

Prof. Rubén Miranda Gonçalves (Las Palmas, ES)

Prof. Wataru Miyasaka (Tsukuba, JP)

Prof. Giacomo Oberto (Bologna / Bologna, IT)

Prof. Adeola Olufunke Kehinde (Lagos, NG)

Dr Mohammad Owais Faruki / Farooqui

(Szardża / Sharjah, AE)

Prof. Seweryn / Sev Ozdowski (Sydney, AU)

Prof. Krzysztof Pałeczki (Kraków, PL)

Prof. Jeffrey Pojanowski (Notre Dame, US)

Dr Andra Nicoleta Puran

(Bukareszt / Bucharest, RO)

Prof. Carlos Jorge Quete (Luanda, AO)

Dr Fábio da Silva Veiga (Porto, PT)

Prof. Jacek Sobczak (Warszawa / Warsaw, PL)

Prof. Antonio Sorela Castillo (Logroño, ES)

Prof. Beata Stępień-Załućka (Rzeszów, PL)

Prof. Emőd Veress (Miskolc / Miskolc, HU)

Prof. Anna Zalcewicz (Warszawa / Warsaw, PL)

Prof. Igor Zgoliński (Bydgoszcz, PL)

Prof. Luigi Zingone (Trydent / Trento, IT)

ADRES / ADDRESS

00-876 Warszawa ul. Ogrodowa 58, budynek B, 2. piętro / 00-876 Warsaw 58 Ogrodowa St., Building B, 2nd floor, PL
tel. +48 22 18 24 942

eppism.ewsqa.edu.pl

Oddajemy w ręce czytelników trzeci w tym roku numer naszego kwartalnika. Biorąc pod uwagę rosnącą liczbę napływających i zakwalifikowanych do druku tekstów, w celu ułatwienia lektury, zdecydowaliśmy je podzielić na cztery bloki tematyczne. Jak zwykle publikujemy też recenzje – tym razem zajmują one więcej miejsca niż zazwyczaj z uwagi na rangę i znaczenie recenzowanych publikacji zbiorowych.

W ramach pierwszego bloku, prawnokarnego, umieściliśmy dwa teksty, w tym jeden autorki zagranicznej – dotyczący niezwykle ważnego (a zarazem delikatnego) problemu: sposobu traktowania w procesach karnych kobiet, które stały się ofiarami gwałtów.

W części drugiej, dotyczącej prawa pracy, mamy obszerny współautorski artykuł zawierający interesującą analizę społecznych i prawnych kontekstów zdalnej pracy hybrydowej.

Trzeci dział – prawnomiędzynarodowy – przynosi cztery dość różnorodne teksty, które poruszają ciekawe, acz stosunkowo rzadko w doktrynie omawiane problemy, takie jak: niekorzystne dla strony składającej zastrzeżenia skutki tych zastrzeżeń, prawne i społeczne wyzwania związane z mięsem hodowanym komórkowo, cyberlobbing i sztuczna inteligencja w kontekście dyskursu publicznego czy wyzwania prawne związane z ochroną transgranicznych kabli podmorskich i rurociągów.

W dziale czwartym, poświęconym prawu w innych krajach, znajdują się dwa artykuły. Na szczególną uwagę zasługuje ten autorstwa Seva Ozdowskiego – wybitnego prawnika australijskiego, a zarazem absolwenta mojej Alma Mater, czyli Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza – analizujący australijski model wielokulturowości. W drugim tekście tej części G.V. Radhakrishnan zawarł natomiast interesujące wnioski dla przekształceń infrastruktury w Polsce wynikające z cyfrowej rewolucji w obszarze zamówień publicznych w Indiach.

*Prof. zw. dr hab. Roman Wieruszewski,
rektor EWSPA*

We are pleased to present the third issue of our quarterly journal this year. Considering the growing number of submissions and articles accepted for publication, we have decided to divide them into four thematic sections to make reading easier. As usual, we also publish reviews – this time they take up more space than usual due to the importance and significance of the reviewed collective publications.

In the first section, devoted to criminal law, we have included two articles, one of which was written by a foreign author, addressing an extremely important (and sensitive) issue: the treatment of women who have been victims of rape in criminal proceedings.

In the second section, concerning labour law, we have an extensive co-authored article containing an interesting analysis of the social and legal contexts of remote hybrid work.

The third section, on international law, features four quite diverse texts that address interesting but relatively rarely discussed issues in legal doctrine, such as: the adverse effects of objections on the party raising them, the legal and social challenges associated with cell-cultured meat, cyberlobbying and artificial intelligence in the context of public discourse, and the legal challenges associated with the protection of cross-border submarine cables and pipelines.

The fourth section, devoted to law in other countries, contains two articles. Particularly noteworthy is the article by Seva Ozdowski, an eminent Australian lawyer and graduate of my alma mater, Adam Mickiewicz University, which analyses the Australian model of multiculturalism. In the second text of this section, G. V. Radhakrishnan presents interesting conclusions for infrastructure transformations in Poland resulting from the digital revolution in the area of public procurement in India.

*Prof. Tit. Roman Wieruszewski, DSc,
Rector of EULA*

Spis treści / Table of contents

3/2025/75

Prawo karne / Criminal law	5
Tamar Gegelia , Female Rape Survivor in the Trial and Epistemic Injustice. Part 1 [Kobieta, która przeżyła zgwałcenie, w procesie sądowym i niesprawiedliwość epistemiczna. Część 1]	6
Czesław P. Kłak , Wyjaśnienia oskarżonego a postępowanie nakazowe. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 19 października 2022 r., II KK 442/22 [The Accused's Explanations and Summary Proceedings: Gloss to the Judgment of the Supreme Court of October 19, 2022, II KK 442/22]	33
Prawo pracy / Labour law	41
Beata Samoraj-Charitonow, Tomasz Niedziński , Hybrid Remote Work: Social and Legal Aspects. Part 1 [Praca zdalna hybrydowa – kontekst społeczny i prawny. Cz. 1]	42
Prawo międzynarodowe publiczne / Public international law	63
Paweł Czubik , Skutki zastrzeżenia na niekorzyść składającego zastrzeżenie – case study [Effects of a Reservation to the Disadvantage of the Party Making the Reservation: Case Study]	64
Dorota Ferenc-Kopeć , Agenda 2030 w obliczu technologicznych innowacji – prawne i społeczne wyzwania związane z mięsem hodowanym komórkowo [The 2030 Agenda in the Face of Technological Innovation: Legal and Social Challenges Related to Cell-Cultured Meat]	78
Aneta Jakubiak-Mirończuk , Cyberlobbying and Artificial Intelligence in the Light of the Issues of Public Discourse in a Democratic State Under the Rule of Law [Cyberlobbying i sztuczna inteligencja w świetle problematyki dyskursu publicznego w demokratycznym państwie prawa]	98

Ivica Kinder, Legal Challenges in Protecting Transboundary Submarine Cables and Pipelines from Intentional Damage in the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf [Wyzwania prawne związane z ochroną transgranicznych kabli podmorskich i rurociągów przed umyślnym uszkodzeniem w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej oraz szelfu kontynentalnego] 118

Prawo w innych państwach / Law in other countries141

Sev Ozdowski, Australian Multiculturalism: Its Emergence, Development and Highpoint (1972–1996) [Australijski model wielokulturowości – początki, rozwój i okres szczytowy (1972–1996)]..... 142

Ganesh V. Radhakrishnan, Transforming Poland’s Infrastructure: Lessons from India’s Digital Procurement Revolution [Przekształcanie infrastruktury w Polsce: wnioski płynące z cyfrowej rewolucji w obszarze zamówień publicznych w Indiach] 169

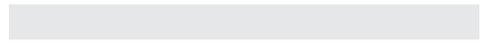
Recenzje / Reviews

Elements and Dynamics of the European Legal Standard, Hanna Suchocka (ed.), Gdańsk University Press, Gdańsk 2025 (**Roman Wieruszewski**) 194

Euphony, Harmony and Dissonance in the International Legal Order / Eufonia, harmonia i dysonans w międzynarodowym porządku prawnym / Euphonie, harmonie et dissonance dans l’ordre juridique international: *Liber amicorum* Władysław Czapliński (red. nauk. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Karolina Wierczyńska i Andrzej Jakubowski), INP PAN, Warszawa 2024 (**Urszula Staśkiewicz**) 210

Informacje dla autorów 212

Information for authors 215



Prawo karne
Criminal law



Tamar Gegelia*

Female Rape Survivor in the Trial and Epistemic Injustice. Part 1**

[Kobieta, która przeżyła zgwałcenie, w procesie sądowym i niesprawiedliwość epistemiczna. Część 1]

Abstract

Sexual violence from coerced-based to non-consent has already been transformed in many countries. The reason for the reform was the non-comprehensiveness of sexual violence, it did not cover all the significant actions affecting sexual autonomy. The international law gave the change of the national legislation impetus for protecting human rights. Nevertheless, the Georgian Criminal Code still recognizes the old paradigm of sexual violence. The reasons for delaying the reform are the patriarchal ideology that produces rape myths about the 'liar' and 'revengeful' woman. The article shows the problems of rape law in practice, both by observing the reality of Georgia and the experiences of other countries, how female victim-witness testimony that she was raped is constantly suppressed with rape myths and gender prejudice. The article uses Miranda Fricker's philosophical idea of epistemic injustice related to structural discrimination to name the problem. The article is an attempt to show the relevance of this idea in connection with the rape trial. This paper is not a detailed survey of evidentiary standards, including progressive approaches, its purpose is to show the essential influence of gender stereotypes and rape myths on criminal justice through the analysis of court decisions and generalizations, it also shows knowledge that counters prejudices, although their application is fragmental. The article discusses progressive approaches to proving sexual violence, what might be sufficient to establish the truth so that, on the one hand, to overcome the strict standard established in the practice of investigating sexual violence and, on the other hand, to do so without violating the accused's right to a fair trial, which opponents of the reform point to as being at risk. The article sees a solution to the problem by changing from an 'offender-friendly' approach to a 'victim-centered' one.

Keywords: rape survivor, rape myths, gender prejudice, testimonial injustice, rape law.

* **Tamar Gegelia** – PhD, visiting lecturer in law at (among others) Ilia State University (Tbilisi, Georgia, affiliation); <https://orcid.org/0009-0000-1420-4766>; tgegelia@cu.edu.ge / dr nauk prawnych, wykładowca gościnny z zakresu prawa m.in. na Państwowym Uniwersytecie Ilia (Tbilisi, Gruzja, afiliacja).

** The second part of the article will be published in the next issue (4/2025/76) of *ERL&IR (ed.)* / Druga część artykułu ukaże się z następnym numerze (4/2025/76) *EPPiSM (red.)*.

The assumption that a woman who does not respect the double standard deserves whatever she gets (or at the very least «asks for it») operates in the courts today.'

Susan Griffin, 1971¹

'... what is their standard for sex, and is this question asked from the *woman's point of view*? The level of force is not adjudicated at her point of violation; it is adjudicated at the standard of the normal level of force. Who sets this standard?'

Catharine A. Mackinnon, 1987²

'...In any case, you must be a total slut to have escaped alive. Any woman who values her dignity would rather die. My very survival incriminates me. The fact of being more terrified by the possibility of being murdered than traumatized by the thrusts of those three idiots starts to seem monstrous.'

Virginie Despentes, 2006³

'Her body's secretions and underclothing are scrutinized, her photographed injuries distributed as exhibits, her body's level of sexual arousal debated without regard to her testimony. She is objectified in similar fashion to her objectification in rape itself. This is the meaning of the term «judicial rape».'

Sue Lees, 1997⁴

'Women quickly learn that rape is a crime only in theory; in practice the standard for what constitutes rape is set not at the level of women's experience of violation but just above the level of coercion acceptable to men. Then level turns out to be high indeed.'

Judith Herman, 2015⁵

'Here in Canada, people often say that we have the best justice system in the world. But if the same system doesn't work well to protect women who have been raped, who have been beaten by their partners, how can you say you have a successful justice system? In my opinion, it is not a successful criminal justice system, it is a failure.'

Elizabeth Sheehy, 2021⁶

¹ S. Griffin, *Rape. The All-American Crime*, 'Ramparts Magazine' 1971, 10, 3, p. 4.

² C. A. Mackinnon, *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*, Harvard University Press 1987, p. 88.

³ V. Despentes, *King Kong Theory*. Transl. by S. Benson, Feminist Press 2010, p. 37.

⁴ S. Lees, *Ruling Passions: Sexual Violence, Reputation and the Law*, Open University Press 1997, p. 78.

⁵ J. Herman, *Trauma and Recovery, The Aftermath of Violence: From Domestic Abuse to Political Terror*, Basic Books 2015, p. 72.

⁶ See: E. Sheehy when presenting the research – video from 1:00:50, <https://vimeo.com/514212021> [accessed: 05.11.2024]. See also: *Women Who Kill: How the State Criminalises Women We Might Otherwise Be Burying*, The Centre for Women's Justice 2021.

‘Anyone can be raped, but men aren’t conditioned to live in terror of it, nor are they constantly warned that their clothing, travel choices, alcohol consumption, and expressions of sexuality are likely to bring violations upon them.’

Kate Harding, 2015⁷

‘Law enforcement personnel have the power to frame the narrative and they habitually decriminalise criminal reports.’

Miranda A. H. Horvath, Jennifer M. Brown, 2023⁸

Introduction

I started the article with the women’s voices, to show how the results of observation are the same at different times, in different countries when it comes to the rape trial and a female victim’s testimony. There are many examples of the neglect of women as subjects and the constant suppression of their voices in this text.

Women have been subjected to violence, including sexual violence, since time immemorial, and the number of facts has always been shockingly high. Judith Herman explains the event like this:

‘The real conditions of women’s lives were hidden in the sphere of the personal, in private life. The cherished value of privacy created a powerful barrier to consciousness and rendered women’s reality practically invisible. To speak about experiences in sexual or domestic life was to invite public humiliation, ridicule, and disbelief. women were silenced by fear and shame, and the silence of women gave license to every form of sexual and domestic exploitation.’⁹

Statistics of sexual violence against women are still shockingly high. According to Eurostat about 215,000 sexual violence were recorded by the police in the European Union in 2015. Nearly 80 000 were rapes. More than 9 in 10 rape victims and more than 8 in 10 sexual assault victims were girls and women, while nearly all perpetrators of these crimes were male (99%).¹⁰ According to WHO, one in three women has been a victim of physical or sexual violence

⁷ K. Harding, *Asking for It. The Alarming Rise of Rape Culture – and What We Can Do About It*, Da Capo Press 2015, p. 5.

⁸ M. A. H. Horvath, J. M. Brown, *Setting the Scene: The Challenges of Researching Rape* [in:] *Rape Challenging Contemporary Thinking – 10 Years On*, M. A. H. Horvath, J. M. Brown (eds), Routledge 2023, p. 16.

⁹ J. Herman, *Trauma...*, p. 28.

¹⁰ *Violent Sexual Crimes Recorded in the EU*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171123-1> [accessed: 08.03.2024].

by an intimate partner at some point in her lifetime.¹¹ According to the research conducted in different jurisdictions, which are used in this article, the attrition rate is still high and convictions are very low compared to sexual violence allegations.

It was only in the 20th century that feminists began to reveal the real data and fight against violence against women. It was supposedly 'scientifically' justified that women 'subconsciously wanted rape' or other sexually violent experiences, that it was some inherent passion of theirs and not violence. Public and private space was permeated with these superstitions and pseudo-science. As a result of feminist research and efforts, psychiatry began to understand sexual violence and trauma against women, about which there was no information until then. However, recognition of post-rape trauma in women also came after scientists conducted research on traumatized male war veterans and made new scientific findings on post-traumatic stress disorder (PTSD).¹² And it was only in 1980 that PTSD appeared in the American Psychiatric Association manual as a type of mental disorder.¹³ Today, in the same manual,¹⁴ post-traumatic mental disorder is assigned with number and includes rape-related traumatic disorder.

Today, scientists recognize the fallacy of teaching in psychiatry in the past century that sexual violence against women and incest (child sexual molestation) was a rarity, while the reality was always the opposite.¹⁵ After revealing the facts, they began to understand and recognize the post-rape trauma.¹⁶ This finding has been reflected to some extent in international legislation and, due to its influence on national law, the statute of limitations for sexual crimes has been extended, and in some cases, it has been abolished altogether.¹⁷ Today, no one disputes that rape is one of the most traumatic experiences affecting survivors' mental health. Trauma hinders the ability to talk about it. Sexual violence is now considered a public issue.

¹¹ WHO 2021. Violence Against Women, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women> [accessed: 08.03.2024].

¹² J. Herman, *Trauma...*, pp. 29-32.

¹³ J. Herman, *Trauma...*, p. 33.

¹⁴ American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fifth Edition Dsm-5*. 2013.

¹⁵ Psychiatrist Bessel van der Kolk writes that he was shocked by the numbers he came across during his work on traumatic experiences, during which he learned about the real violent experiences of women and girls. See: B. Kolk, *The Body Keeps the Score: Brain, Mind, and Body in the Healing of Trauma*, Viking 2014, p. 25, and p. 158. See also: J. Herman, *Father-Daughter Incest*, Harvard University Press 1981.

¹⁶ A. W. Burgess, *Rape Trauma Syndrome*, 'Behavioral Sciences & the Law' 1983, 1, 3, pp. 97-114. As it is explained Sigmund Freud glanced at the reality of child sexual abuse in the family but eventually described it as a child's 'phantasy'. For criticism, see: F. Rush, *The Freudian Coverup*, 'Feminism & Psychology' 1996, 6, 2, pp. 260-276. See also: J. Herman, *Father...*, *passim*.

¹⁷ See: Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, Article 33. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Article 59.

Angela Davis, in a 2021 article, points out that it took 50 years for women's experiences of violence to be given a relevant name and adequately addressed.¹⁸ She is referring to the #metoo movement of 2017, when women united against a man in power and all together exposed his unbridled sexuality that defied women's will. Such a universal protest which exposes the violent reality and structural discrimination, which was previously only talked about by individuals, now has a large-scale character, and this is where the fundamental transformation of social norms begins. The mass media also devotes a lot of time to the issues of consent and sexual harassment, which itself creates new narratives and discourse around the issue, which is significant for a cultural shift.¹⁹ These changes were initiated by feminists from the 70s of the 20th century. It was then that new narratives emerged on the rape paradigm; arrows of blame were directed at the perpetrator, and thus the cultural change began. However, changes cannot happen everywhere at the same time, every country has its own pace. For example, in Georgia, A TV presenter whose sexual assault has been proved by all three courts in civil law justice²⁰ still takes the position and has power.

In Georgia, there is a patriarchal culture, public and private spaces are permeated with sexism and male dominance. Women in parliament are subjected to physical²¹ and verbal abuse.²² Women politicians and journalists are silenced by publishing secret videos showing their sex lives.²³ There is no effective legal response to this. Women are abused on the streets, in public transport, in the office, in the family, everywhere. Women are killed because they are women. The scale of the violence is very high. It is with such a sexist and discriminatory environment that the extent of sexual violence and what happens in the rape trial when a female victim decides and raises her voice about sexual violence are related. This is the 'sexual violence as a continuum', as Liz Kelly describes it.²⁴

But it must also be noted that young women in Georgia have started talking about these experiences and more and more women are using legal mecha-

¹⁸ A. Davis, *Struggle, Solidarity, and Social Change* [in:] G. Chandra and I. Erlingsdóttir (eds), *The Routledge Handbook of the Politics of the #MeToo Movement*, Routledge 2020, p. 27.

¹⁹ K. Harding, *Asking...*, p. 7.

²⁰ See: Radio Free Europe, G. Nemsadze, The case 'Samkharadze vs. Ramishvili' – what is written in the court decision, <https://tinyurl.com/236zn5r4> [accessed: 23.03.2024]. See also: The public defender established the fact of sexual harassment by Shalva Ramishvili, <https://www.gyla.ge/ge/post/sakhalkho-damcvelma-shalva-ramishvilis-mier-seqsualuri-shevitsroebis-faqti-daadgina#sthash.gYhrlvpx.dpbs> [accessed: 23.03.2024].

²¹ See: Netgazeti 2021. A Deputy With the Function of a Law Enforcement Officer: How women were abused in the parliament, <https://netgazeti.ge/news/554876/> [accessed: 23.03.2024].

²² See: Netgazeti 2023. 'Dream' Member Irakli Beraia Verbally Abused Teona Akubardia, <https://netgazeti.ge/life/694890/> [accessed: 23.03.2024].

²³ See: Radio Tavisupleba 2018. Disclosure of Information on Private Life. The program – Reflections, <https://www.youtube.com/watch?v=E7z6HXpJJ9k> [accessed: 23.03.2024].

²⁴ L. Kelly, *Surviving Sexual Violence*, Polity Press 1998.

nisms to fight,²⁵ this is undoubtedly thanks to the #metoo movement, as well as the activism of Georgian feminists.

Through the efforts of the feminist movement many steps have been taken to address the gender perspective in criminal law and the female experience of violence. At the international level, there has been recognition of the systematic and large-scale violence against women that took place historically and was invisible and tolerated. Sexual violence is considered a discriminatory crime.²⁶ Rape is considered as such by the international legal standard.

‘Recognising that violence against women is a manifestation of historically unequal power relations between women and men, which have led to domination over, and discrimination against, women by men and to the prevention of the full advancement of women.’²⁷

‘The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately.’²⁸

Violence against women could not be given its name and could not be talked about, because the content and purview of criminalized violence were determined by men in power. Gender-related violence and gender motives have appeared in modern criminal law. Nevertheless, criminal law is still male law and has not been transformed into an instrument which defends equality. This is indicated by many factors, the main one being the patriarchal understanding²⁹ of ‘logic’ and ‘rationality’ on which the action of criminal law is based. It ignores the logic and rationality of what is real and scientifically established. The same applies to sexual violence. Rape reform is difficult to achieve especially in a patriarchal society because it aims to revise the boundaries of rape, which is not in the interest of patriarchy.³⁰ Russell makes the

²⁵ See: Five Women Talk About Sexual Harassment by the Metropolitan, RadioLiberty, <https://shorturl.at/ackxU>. Also see: Female Football Players Talk About Sexual Harassment from Their Coach, RadioLiberty, <https://shorturl.at/giL03> [accessed: 02.03.2024].

²⁶ C. A. Mackinnon, *Rape Redefined*, ‘Harvard Law & Policy Review’ 2016, 10, 2, p. 436; M. Eriksson, *Defining Rape: Emerging Obligations for States Under International Law?* The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, 38, Boston 2011, p. 365. See also: T. Dekanosidze, N. Chikhladze, G. Kharatishvili, *The Administration of Justice on Sexual Violence Crimes Against Women in Georgia*, Council of Europe 2020; J. Conaghan, Y. Russell, *Rape Myths, Law, and Feminist Research: Myths About Myths?*, ‘Feminist Legal Studies’ 2014, 22, 1, p. 46.

²⁷ The Preamble of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence.

²⁸ CEDAW General Recommendation No. 19: Violence Against Women Adopted at the Eleventh Session of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, in 1992 (contained in document A/47/38), para. 6. See also: CEDAW, General Recommendation No. 35, para. 1.

²⁹ According to Judith Herman: ‘The most widespread and enduring form of tyranny is patriarchy. A social system of male dominance and female subordination has prevailed over millennia and still prevails to a greater or lesser degree in countries throughout the modern world.’ See: J. Herman, *Truth and Repair: How Trauma and Survivors Envision Justice*, Basic Books 2023, p. 55.

³⁰ S. E. Ullman, *Talking About Sexual Assault: Society’s Response to Survivors* (2nd ed.), American Psychological Association 2023, p. 25.

right point when she writes: ‘The law takes the logic of the masculine logo to its only conclusion and it is structurally invested, for its own survival and coherence, in the exclusion and erasure of woman’s voice, which represents the possibility of a plural form of being and thinking and is thus a fundamental challenge to the legitimacy of law.’³¹

Rape has already been modified by absence of consent in many countries, the reason for the reform was the narrow limits of sexual violence that did not include all acts that interfere with sexual autonomy. The international law for the protection of human rights gave impetus to the change of the national legislation. Nevertheless, a large number of European countries, including the Georgian Criminal Code, still set a high threshold for what constitutes unlawful sex. The reasons behind the reform, both in Georgia and in other jurisdictions, are patriarchal ideologies that produce rape myths³² about the ‘deceitful’ and ‘vengeful’ women.³³ The criminal justice system sets the standard of the ‘ideal victim’ for a woman, the ‘rational’ rules of action during sexual violence. In particular, it determines what the ‘typical behavior’ is for a woman before, during, and after sexual violence. If the female rape survivor’s behaviour does not fit this mould, she remains outside of legal protection, the criminal justice professionals suppress her voice, and they do not believe her because the behaviour is not ‘adequate’ and ‘reliable’ according to the primitive measure of ‘typical behaviour’. As O. Smith correctly assessed, the system is ‘oversimplifying the context of rape.’³⁴

A woman may not be able to physically resist violence, it may be fear of death, or tonic immobility, which is confirmed by scientific evidence. It is also logical why the victim may delay reporting the rape because the fear of being disbelieved and humiliated is great, and the reason may also be trauma, which is an obstacle to speaking.

The victim’s right to be heard is systematically violated under the influence of sexist prejudices that have always existed against women, and which are not based on any reliable source. When the credibility of a witness’s testimony is undermined not by evidence but by sexist prejudice, this is called epistemic injustice. The article will use Miranda Fricker’s philosophical view of epistemic injustice.³⁵ I will try to show the relevance of this idea in the legal system, specifically concerning sexual violence in criminal justice. There are few examples of the integration of Fricker’s philosophical idea into law;

³¹ Y. Russell, *Woman’s Voice / Law’s Logos: The Rape Trial and the Limits of Liberal Reform*, ‘Australian Feminist Law Journal’ 2016, 42, 2, p. 291.

³² Rape myth – it is believed that the first use of this term was by Susan Brownmiller [in:] *Against Our Will: Men, Women, and Rape*, Ballantine Books 1993.

³³ J. Jordan, *Tackling Rape Culture: Ending Patriarchy*, Routledge 2022.

³⁴ O. Smith, *Rape Trials in England and Wales Observing Justice and Rethinking Rape Myths*, Palgrave Macmillan 2018, p. 66.

³⁵ M. Fricker, *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*, Oxford University Press 2007.

among the legal scholars I have come across are Deborah Tuerkheimer³⁶ and Jan Christoph Bublitz.³⁷

Rape justice, from the investigation stage to the trial, is discriminatory against women.³⁸ The efforts of the state to protect female rape survivors who are subjected to violence on a large scale are not effective. This environment makes violence invisible and it turns justice into a deaf wall for women. The problem the UN report is described as follows: ‘When the State fails to hold the perpetrators of violence accountable, this not only encourages further abuses, it also gives the message that male violence against women is acceptable or normal. The result of such impunity is not only denial of justice to the individual victims / survivors, but also reinforcement of prevailing inequalities that affect other women and girls as well.’³⁹

The article will also discuss progressive approaches to proving sexual violence, what can be sufficient to determine the truth so that, on the one hand, it overcomes the strict standard established in the practice of sexual violence investigation, and, on the other hand, it happens without violating the accused’s right to a fair trial, which the opponents of the reform point to as if it were in danger.

The article examines rape-related judicial justice, which is based on gender prejudices and social delusions rather than reliable empirical observations and science. In the research, I show what ‘epistemic injustice’ means to rape survivors. Gender stereotypes and rape myths dehumanize female rape survivors and are still successfully used in the 21st century to protect male rapists. Prejudice deprives women of every chance to give voice to justice, which is muted by these social norms. I will use research and cite specific cases from criminal justice in Georgia and from various jurisdictions to illustrate this injustice to show how universal prejudices against women are, especially if she is a rape survivor and speaks out.

The purpose of this article is to expose the gender biases that still dominate rape cases and prevent women from accessing justice, leading to injustice. The research rationally and scientifically analyses the issue against prejudices, which should be a necessary tool to overcome gender myths in rape trials.

The aim of the study is to rethink the standard of evidence established in rape cases. Arguing that this is an inappropriately harsh approach, criminal law sets a double standard for rape and other crimes. For the research, the

³⁶ D. Tuerkheimer, *Incredible Women: Sexual Violence and the Credibility Discount*, ‘University of Pennsylvania Law Review’ 2017, 166, 1.

³⁷ J. Ch. Bublitz, *When is Disbelief Epistemic Injustice? Criminal Procedure, Recovered Memories, and Deformations of the Epistemic Subject*, ‘Criminal Law and Philosophy’ 2023, 18, 3 (Aug.).

³⁸ For the same evaluation see: Tuerkheimer, *Incredible...*, *ibid*.

³⁹ United Nations (2006), *Ending Violence Against Women: From Words to Action*. Study of the Secretary-General, p. iv–v.

standard of evidence established by international human rights protection law will be searched and analysed, including by observing the approaches of the European Court of Human Rights (ECtHR, Strasbourg Court) and also the practice of international criminal courts / tribunals. It is worth noting that the approach of international courts regarding Rape Law, both in its material and procedural aspects, is progressive, and it is their approach that is supported by the present study.

For research purposes, legal literature and court practice as well as feminist criminology and sociology were used, which is crucial to overcoming the gender blindness that pervades much of the legal text. Feminist findings and insights should not be confined to feminist works. Findings of psychiatry and psychology were used for research purposes to show how much harm sexual violence has and that this harm is not only physical, which is also significant for the development of evidence law.

Epistemic Injustice: How Rape Myths and Gender Prejudices Impact on the Decision-Making Process

*You've heard of «victimless» crimes.
Rape is perhaps the only perpetratorless
crime, in our collective imagination.⁴⁰*

K. Harding

K. Harding, with this short sentence, accurately conveys the terrible reality in which raped women find themselves when they enter the system to protect their rights, and the system is raised like a deaf wall in front of them.

The injustice to which female rape survivors are subjected in criminal justice system can be called epistemic injustice.⁴¹ Miranda Fricker calls epistemic injustice '...a wrong done to someone specifically in their capacity as a knower.' Fricker distinguishes two types of epistemic injustice, testimonial and hermeneutical injustice.

According to Fricker:⁴²

'Hermeneutical injustice occurs at a prior stage, when a gap in collective interpretive resources puts someone at an unfair disadvantage when it comes to making sense of their social experience.' As an example of *hermeneutical*

⁴⁰ K. Harding, *Asking...*, p. 36.

⁴¹ D. Tuerkheimer, *Incredible...*, *ibid.*

⁴² M. Fricker, *Epistemic...*, p. 1.

injustice, according to Fricker, it is sexual harassment in a culture where it has not yet been properly evaluated.⁴³

‘Testimonial injustice occurs when prejudice causes a hearer to give a deflated level of credibility to a speaker’s word.’

M. Fricker explains epistemic injustice with unethical and stubborn prejudice despite evidence to the contrary. When a person spreads prejudice against another because of an innocent mistake, this is not what is meant here.⁴⁴

As an example of testimonial injustice, Fricker cites the examples of fictional characters of a black man and a woman. characters are narrators who are not believed simply because one is a black man who ‘always lies’ and the other is a woman who is ‘not asked for an opinion’.⁴⁵

Those who know the truth are not treated as knowers because of preconceived notions and prejudices that are not based on reliable sources but on social delusions. It is the culture permeated with such prejudices and discrimination that creates an unfair environment that M. Fricker calls epistemic injustice.⁴⁶ As far as Fricker explains testimonial injustice with the connection to social injustice, she calls prejudice that causes systematic testimonial injustice ‘negative identity prejudice’.⁴⁷ Those who know the truth are not trustworthy because they are not reliable sources due to identity prejudice. The roots of both kinds of ‘systemic epistemic injustice’ are structural inequalities of power.⁴⁸ For a hearer with power in structural injustice, the narrator is not a moral agent, she / he is an object.⁴⁹

‘The epistemic injustice bears a social *meaning* to the effect that the subject is less than fully human. When someone suffers a testimonial injustice, they are degraded *qua* knower, and they are symbolically degraded *qua* human.’⁵⁰

Fricker considers testimonial injustice to be the case when ‘it [prejudice] results in her receiving less credibility than she otherwise would have – a *credibility deficit*.’⁵¹ She explains testimonial injustice ‘as a kind of injustice in which someone is wronged specifically in her capacity as a knower.’

The legal system for female rape survivors embodies both types of epistemic injustice. Fricker calls this phenomenon double epistemic injustice.⁵² The agents of justice evaluate the credibility of a female rape survivor’s testimony based on gender stereotypes. They persist in doing this despite the

⁴³ Ibid.

⁴⁴ M. Fricker, *Epistemic...*, p. 34.

⁴⁵ M. Fricker, *Epistemic...*, pp. 10, 23.

⁴⁶ M. Fricker, *Epistemic...*, pp. 27, 54.

⁴⁷ M. Fricker, *Epistemic...*, p. 29.

⁴⁸ M. Fricker, *Epistemic...*, p. 156.

⁴⁹ M. Fricker, *Epistemic...*, p. 135.

⁵⁰ M. Fricker, *Epistemic...*, p. 44.

⁵¹ M. Fricker, *Epistemic...*, p. 17. Cf. E. Anderson, *Epistemic Justice as a Virtue of Social Institutions*, ‘*Social Epistemology*’ 2012, 26, 2, p. 170.

⁵² M. Fricker, *Epistemic...*, p. 160.

legal requirements that evaluations be supported by evidence and the information available to them and exists in the world. Gender stereotypes and rape myths feed the mainstream narratives used in rape trials. A woman is 'emotional', 'vindictive', and 'unreliable' and a man is 'rational' and 'trustworthy'.⁵³

O. Smith identifies three main narratives by observing the courts of England and Wales. The stereotype of 'damaged' women, 'vengeful' women, and 'capricious princesses'.⁵⁴ The narrative of the 'damaged' woman is the most prevalent narrative concerning rape survivors,⁵⁵ linking her new accusation that she is 'disordered' to past traumatic experiences and being silenced by medicalization.⁵⁶ O. Smith says that during the trial, the defence's strategy is built entirely on dehumanizing the female rape survivor, and no one interferes with this, including often not even the prosecutor.⁵⁷

Using the history of a woman's traumatic experiences to discredit her testimony in the current case or calling a psychiatrist to test the reliability of the woman's testimony should be inadmissible. Because the only purpose it serves is to strengthen general stigma with mental health and the prejudice of the 'damaged woman'.⁵⁸

Observing US courts, Deborah Tuerkheimer highlights these myths:

'[V]indictive and therefore lying about her rape; she is regretful about consenting to sexual activity with the accused and therefore lying about her rape; or she is incapable of assessing whether she consented due to intoxication, and therefore lying when she claims otherwise.'⁵⁹

It is worth noting that gender bias against men also exist, however, according to the researchers, this works in their favour. Among them, they single out a man's aggressive sexuality that seems to be impossible to control. This is where the victim-blaming superstition comes from – she invited rape.⁶⁰ The Halo Effect / Attractiveness of the defendant,⁶¹ a 'family man', a 'good employee' or just a handsome guy whom the collective imagination cannot put in the image of a rapist, also works in favor of the defendants. It was the halo effect that additionally worked in favour of I. Jishkariani's high-profile case which will be discussed below.

⁵³ O. Smith, *Narratives, Credibility and Adversarial Justice in English and Welsh Rape Trials* [in:] *Rape Narratives in Motion*, U. Andersson, M. Edgren, L. Karlsson, G. Nilsson (eds), Palgrave Macmillan 2019, pp. 76–79.

⁵⁴ O. Smith, *Narratives...*, p. 130.

⁵⁵ O. Smith, *Narratives...*, p. 81.

⁵⁶ For the same observation see: B. H. Ryan, V. N. Valliere, *Successful Prosecution of Intimate Violence: Making It Offender-Focused*, Routledge 2024, pp. 74 and 75.

⁵⁷ O. Smith, *Narratives...*, p. 91.

⁵⁸ See: T. Wilkinson-Ryan, *Admitting Mental Health Evidence to Impeach the Credibility of a Sexual Assault Complainant*, 'University of Pennsylvania Law Review' 2005, 153, p. 1196.

⁵⁹ D. Tuerkheimer, *Incredible...*, p. 9.

⁶⁰ J. Jordan, *Tackling...*, p. 65.

⁶¹ B. H. Ryan, V. N. Valliere, *Successful...*, p. 7.

How women are silenced in court by gender bias is clearly demonstrated in the following cases. The first case took place in Romania, which were considered by the Strasbourg Court which found a violation of the state's positive obligation, while the second case is from Georgian judicial practice. The cases serve as an example of how prejudice in the legal system silences female rape victims, even when there is evidence that the victim is speaking the truth.

Ms. J. K. in the trial⁶²

'Rape trials where the woman's body, its secretions and its desires are the subjects of close examination, function as a form of control over female sexuality. By focusing on the woman's body, rather than on her testimony, the impression is given that she is ruled by her body and therefore her 'consent' or 'rationality', the core issue of dispute in rape trials, is implicitly questioned.'

Sue Lees⁶³

E. B. v. Romania⁶⁴

According to the applicant's testimony, she was coming from the meadow where she left her husband to work, and a stranger approached her on the way, first offered her sex in exchange for money, when she refused, he forcibly dragged her away to the cemeteries and raped her. He threatened her with a knife, and the woman followed his instructions.

The victim approached the police the same day but found the door locked. On the way to the police, she told this story to a woman she knew. Who also was a witness to the fact that the victim returned from the police because no one met her there. The victim told her friend and her husband about the rape the same evening. The next day she reported to the police.

The defendant argued that the sex was consensual and the reason for the rape complaint was that the woman was afraid of her husband. It should be noted that the accused was previously convicted of rape.

The examination could not identify 'any specific sign with the genitals characteristic of rape'. It should be noted that the woman had a mild intellectual disability. The woman testified several times and she also described the symptoms characteristic of post-rape syndrome. At the court, the first indirect witness, with whom the rape victim talked about the incident, was questioned. She also confirmed that the woman found the police station closed.

When asked *why* she didn't scream, and *why* she didn't fight, the victim an-

⁶² Inspired by Franz Kafka's *The Trial* (*Der Prozess*).

⁶³ S. Lees, *Ruling...*, p. 74.

⁶⁴ E. B. v. Romania (appl. 49089/10) [accessed: 19.03.2019].

swered that the rapist had a knife and she was scared. The prosecutor's office responded that you have no physical injuries and you could not be raped! It was more convincing for them that a woman would willingly have sex with a stranger in a cemetery. This is a rare case where the rape survivor immediately reported the incident to the police, but in such cases, it becomes secondary because there are no physical injuries. Physical bruises she had was not used as evidence in the case due to the negligence of the system.

The Strasbourg Court found a violation of the applicant's rights in this case. 'In the light of the above, the Court is persuaded that any rigid approach to the prosecution of sexual offences, such as requiring proof of physical resistance in all circumstances, risks leaving certain types of rape unpunished and thus jeopardising the effective protection of the individual's sexual autonomy.'⁶⁵

The court repeated the same in this case that the presence of two irreconcilable versions of the facts obviously called for a context-sensitive assessment of the credibility of the statements made and for verification of all the surrounding circumstances. That could have been done by questioning people known to the applicant and the perpetrator, such as friends, neighbours and others who could shed light on the trustworthiness of their statements, or by seeking an opinion from a specialist psychologist about post-rape trauma. In this context, the authorities could also verify whether any reasons existed for the victim to make false accusations against the alleged perpetrator. However, the Court observes that none of the above was done at any stage of the investigation in the current case.⁶⁶

It is important to note that the Strasbourg Court indicated that because the woman had an intellectual disability, there was a need to show even more sensitivity during the investigation, which the State did not do.⁶⁷ In particular, in what condition she would be during the rape. Also focused on *the place*, and *the context* of the rape, it took place in a cemetery in a deserted place, in the evening,⁶⁸ which was not taken into account by the prosecutor's office. The only thing the prosecution appealed to was the absence of physical bruises. Even though the perpetrator had already been convicted of rape, prosecutors did not doubt the reliability of his testimony.

The case of Tamta Todadze

One of the clearest examples of abuse and injustice of the victim with the help of gender myths is the case of Tamta Todadze from the latest Georgian court practice. Tamta was a victim of sexual violence in a case where the

⁶⁵ Ibid., § 56.

⁶⁶ Ibid., § 58.

⁶⁷ Ibid., § 59.

⁶⁸ Ibid., § 60.

accused was acquitted.⁶⁹ According to the testimony of the victim, sexual violence took place at work, in the defendant's room, he was the head of the bureau where Tamta worked as his assistant. According to the victim's testimony, on that day the accused Ilia Jishkariani was drunk and he offered her to drink alcohol too, which Tamta did not refuse and she also drank a little. After the accused touched her sexually without her permission and then aggressively continued it, the victim threatened to take a video with her mobile phone. Due to this the accused broke the mobile phone, held her with his hands, and did not allow her to escape.⁷⁰ According to the testimony of the victim, she managed to escape from the building. As soon as the victim got home, she called 112 from her mother's cell phone, the police came and she told them about the incident in detail. However, the scene was inspected at 3 a.m., while the report was made at noon. The victim's first testimony was recorded by the police body camera.⁷¹ The case contains the report of a medical expert who identified physical bruises on the victim's body, which corresponded to the time when the incident occurred. Later, the accused was also interviewed. who denied this fact. However, after the conclusion of the biological examination, it became known that fragments of I. J.'s biological material were left on the victim's body, then the accused told the investigation a completely new version of the story; that Tamta allegedly attacked him because she was not promoted at work, while according to accused, she was 'drunk' and 'inadequate'. At the same time, the defendant's lawyer referred to the victim with insulting words, namely, 'little liar', 'extortionist', etc.⁷² They also referred to the victim's advocates, who were lawyers for a feminist organization. The defence tactics were based on the myths that Tamta is a greedy woman, drinks 'like a man' and behaves 'inadequately'. The state inspector even fined the defendant's lawyer for illegally processing the victim's sensitive personal information.⁷³ It should be noted that the other three people employed in the bureau were relatives and friends of the accused. At the time of the incident, there was no one in the office except the accused and Tamta.

In this case, the victim of sexual violence immediately called the police and described the events in a precise sequence, the fact that the video cameras confirmed her quick escape, and that there was biological material of the ac-

⁶⁹ Tabula. *Todadze's case – the court acquitted the former MP accused of sexual crimes*, <https://tabula.ge/ge/news/686370-todadzis-sakme-seksualur-danashaulshi-braldebuli> [accessed: 03.11.2024].

⁷⁰ On.ge *What Does the Woman Who Accuses the Georgian Dream MP of Sexual Violence Say?*, <https://shorturl.at/clxC3> [accessed: 03.11.2024].

⁷¹ *The case of Tamta Todadze: What the victim says and the closing speech of the prosecutor, Tamta Khaliani, 2022, Feb. 22*, <https://publika.ge/tamta-todadzis-saqme-ras-hyveba-dazaralebuli-da-prokuroris-daskvni-ti-sityva/> [accessed: 03.11.2024].

⁷² *The case of Tamta Todadze, 2020, Jan. 24*, <https://tabula.ge/ge/news/638842-tamta-todadze-mariam-kublashvils-etikis-kodeksis> [accessed: 13.02.2024].

⁷³ *Ibid.*

cused on her body, and also the expert report of the physical injuries. I. J. was acquitted. Despite this evidence, the version of the accused was convincing to the court. In this case, the female victim's actions meet the strict standard for a sexual offense case, she was physically assaulted, ran away, and immediately called the police. In such cases, other barriers come to the force, and the fact that the woman behaved 'typically' becomes secondary. In this case, in addition to gender prejudices, the privileged position of the accused also played a huge role, he was the majority deputy of the ruling party.

Why didn't the system believe these women? In the first case, the rape myth worked in favour of the abuser, 'she regretted it after sex' and that's why she complained. The reason for discrediting the woman's testimony was not any evidence that the witness had a reason to lie, but a myth, and her intellectual disability was an additional barrier to access to justice.⁷⁴ In Todadze's case, the credibility of the woman's testimony was also reduced not based on investigation and evidence, but on the myth that she was a 'drunk and inadequate', a 'vengeful' woman who did not get what she wanted from a man and therefore complains. The facts in the case that supported the credibility of the woman's testimony, including physical harm and biological material, were outweighed by the prejudice against women while the fact that the accused was the head of the bureau and was partying at work, he instructed Tamta to set the table and then clean it up, or that he employed relatives in the bureau, these bad characteristics of his behaviour were not taken into account by anyone. 'Offender-focused'⁷⁵ prosecution is what is missing.

In most of the cases instead of listening to the victim, who is a direct witness of what happened, the agents of justice focus on small details, which are, firstly, peripheral⁷⁶ to the case and secondly, they are not the evidence that excludes rape. Ignoring the testimony of the victim only serves the purpose of maintaining a narrow and simplistic narrative of rape, which is based on mistrust of the woman. Calling the female victim 'inadequate', 'lying extortionist' without evidence and completely dehumanizing her, this is a rape trial.

To make the epistemic injustice against female victim witnesses even more visible, it is appropriate to consider other cases and the most common rape myths, while at the same time confronting them with scientific evidence and gender perspective.

⁷⁴ On barriers to access to justice on the grounds of disability as well as for minority groups on various grounds, see: J. Brown, T. Cole, Y. Shell, *Revealing Rape's Many Voices Differing Roles, Reactions and Reflections*, Springer International Publishing 2023, pp. 57–59. For an analysis of the discriminatory treatment of persons with disabilities in the Georgian justice system, see A. Tavkheldze (2023), *Women With Psychosocial Needs in the Justice Process*, <https://phr.ge/blog/650?lang=geo> [accessed: 15.03.2024].

⁷⁵ B. H. Ryan, V. N. Valliere, *Successful...*, *ibid*.

⁷⁶ O. Smith, *Narratives...*, p. 94.

The culture of disbelieving women

Laura Palmer is a fictional character from the American television series *Twin Peaks*. Palmer was raped and killed. Although she was thrown into the river wrapped in plastic, when the police found her on the river bank and removed the cellophane, she still had a beautiful face. This is probably a metaphor for the ‘ideal victim’. The whole town is crying and no one doubts that she is a victim of violence. Would Laura Palmer be believed if she were alive? Would her testimony that she was raped be as credible?

Among the myths is that a raped woman must have physical harm and torn clothes.⁷⁷ A woman should fight back against the rapist, this is considered ‘typical behaviour’ from a woman. Whereas, when faced with imminent and inevitable violence, the victim often becomes paralyzed, completely incapable of resistance, this is scientifically explained (*for details, see the analysis of psychology in the second part of the article*). The fact that physical resistance is not a necessary instinct and typical behaviour of the victim is also confirmed by many studies.⁷⁸ According to an English study, 14% of rape cases are cases where the attacker was a stranger and physically assaulted the victim.⁷⁹ In most cases, physical force is not used.⁸⁰ According to another study that replicated the results of previous studies, 70% of 298 female rape survivors reported significant tonic immobility and 48% reported extreme tonic immobility during the assault.⁸¹

Call when you die!

The standard of physical resistance also applies in modern Georgian court practice, even when the victim is a child. An example of this is the cases that were included in the Public Defender’s report.⁸² There are cases of child abduction and rape. The perpetrator was punished because the child was under

⁷⁷ J. Temkin, J. M. Gray, J. Barrett, *Different Functions of Rape Myth Use in Court: Findings from a Trial Observation Study*, ‘Feminist Criminology’ 2018, 13, 2, pp. 210 and 211; O. Smith, T. Skinner, *How Rape Myths Are Used and Challenged in Rape and Sexual Assault Trials*, ‘Social & Legal Studies’ 2017, 26, 4, p. 449.

⁷⁸ A. Möller, H. P. Söndergaard, L. Helström, *Tonic Immobility During Sexual Assault: A Common Reaction Predicting Post-Traumatic Stress Disorder and Severe Depression*, *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica* 2017, 96, p. 932; D. White, L. McMillan, *Statutory Response to Sexual Violence Where Doubt Is Always Considered Reasonable* [in:] *The Routledge Handbook of Gender and Violence*, N. Lombard (ed.), Routledge 2018.

⁷⁹ J. Temkin, J. M. Gray, J. Barrett, *Different...*, *ibid.*, p. 211. See also: J. M. Gray, M. A. H. Horvath, *Rape Myths in the Criminal Justice System* [in:] *Women and the Criminal Justice System*, E. Milne, K. Brennan, N. South, J. Turton (eds), Palgrave Macmillan 2018, p. 18.

⁸⁰ K. Adolfsson, *Blaming Victims of Rape: Studies on Rape Myths and Beliefs About Rape*, BrandFactory 2018; D. White, L. McMillan, *Statutory...*, *ibid.*

⁸¹ A. Möller, H. P. Söndergaard, L. Helström, *Tonic...*, *ibid.*

⁸² *Special Report of the Ombudsman (2022), Harmful Practice of Early / Childhood Marriage in Georgia – Existing Challenges and Solutions.*

the age of 16, but the qualification was downgraded (sexual intercourse with a person under the age of consent [art. 140]).⁸³ The court requires children who are victims of violence to provide evidence of physical resistance, otherwise, their testimony is not believed. The same gender stereotypes and rape myths work for children – ‘asking for it’.

The case of 2021 is also an illustration of a double standard. The 15-year-old child was abducted by three men, one of whom wanted to ‘marry’ her. The court did not doubt the abduction, considering the available evidence to be sufficient. The power of three men to show the suppression of the victim was convincing to the court, however, the charge of rape was dismissed with the argument that they were already alone in the room and she could have physically resisted. The judge also focuses on the clothes, that they were not torn, and that the child did not have ‘injuries typical of rape’ on her body.⁸⁴ The fact that the child is locked in a house where the climate is violent is not enough evidence for the court, the judge narrows the rape with bodily injuries. The child’s body is observed under a microscope. This is an extreme simplification of sexual violence and the context in which it occurs, a primitive measure of what violence is. If the child was 16 years old (age of consent), the judge would not have punished the perpetrator for sexual violence at all. What I’m saying is that the content and boundaries of violence are still defined based on male perspective and interests.

In this decision, it is interesting that the judge noted that the prosecutor himself did not believe the victim’s testimony that she resisted the abuser. There are several problems here. One thing is that the prosecutor might also believe in rape myths and cannot include sexual violence against a child in the rape paradigm that he learned years ago. A few weeks of training in specialization does not help to change one’s mind. Even if we assume that the child did not resist the abuser physically, the victim, under the influence of the prosecutor, knows that they will not believe that the sex was unwanted for her, so she makes a small adjustment of the events, and for more credibility of the testimony, she may claim physical resistance.⁸⁵ Physical resistance does not matter! The climate is violent, here the prosecutor is free from proving the absence of consent. A child who was abducted and trapped in a house could not possibly consent to sex. And a reasonable person cannot possibly believe that she consented.⁸⁶

⁸³ Judgment of Bolnisi District Court of April 22, 2021, #1/322-20.

⁸⁴ *Ibid.*, para. 3.83–3.94.

⁸⁵ See: Decision of the Supreme Court of Georgia, № 77AP-17, 27 March 2017. In this case, the child had to undergo the sexual abuse again to prove the truth that she had been sexually assaulted. The child was repeatedly sexually molested by the godfather. When she managed to tell her parents about the violence, they did not believe her. A video camera was fixed where violence was expected according to the child’s testimony. Only after the video recorder revealed the truth about the child’s sexual molestation, did they believe her.

⁸⁶ It should be noted that there are few but significant good practices in the cases of child rape survivors in the Georgian justice system. For analysis, see: I. Kelenjeridze, Chapter 5, § 2 [in:] *Sexual Offenses, World of Lawyers* 2020, pp. 170–174.

Michelle J. Anderson⁸⁷ cites a 1900 case (state vs. Neel, 60 P. 510, 511 [Utah 1900]) where the judge noted that it was a woman's instinct to respond immediately to rape. This is certainly a rumor and has no scientific basis. Thus, approaches to female rape survivors in criminal justice are static and universal.

Another strategy to silence women is to speak for the woman by using her body's secretion as a witness. Against the perpetrator's defence it should also be said that the victim's physiological response to sexual violence, such as lubrication, genital stimulation, etc. does not exclude rape, and should not be a defence of the accused.⁸⁸ Such automatic behaviours are not relevant. This issue is resolved even without biological and psychological explanations. Sexual penetration without consent is complete upon initiation. Discrediting women's testimony is based on rape myths, it has nothing to do with science and law.

It is a myth that a rape victim would run and scream.⁸⁹ Again and again, the severe mental state of the victim during rape is ignored. There is widespread scientific evidence that rape victims experience 'freezing' / tonic immobility as a response to an inescapable threat.⁹⁰ Like an animal, a person, being in an extreme situation, when she/he perceives that there is no way to defend herself / himself, she / he falls into an involuntary temporary motor state.⁹¹ (For further description of the condition see the second part of the article).

Another illustration of rape myths is the 2015 case from German criminal justice.⁹² The accused was the manager of the state employment agency, who met the applicant in his office at a business meeting. There was no relationship or acquaintance between them until then. A woman came for an interview. Suddenly the accused started kissing the woman and offered oral sex. The woman was stunned. The woman refused the offer. Despite this, the man unzipped his pants, removed his penis, and performed oral sex with her. Penetration was rapid. After that, he masturbated in front of her. The court convicted the man of exhibitionism but acquitted him of rape. According to the court's explanation, the woman had the opportunity to scream and call for help from others, and since she did not do this, the judge ruled out rape.

⁸⁷ M. J. Anderson, *The Legacy of the Prompt Complaint Requirement, Corroboration Requirement, and Cautionary Instructions on Campus Sexual Assault*, Villanova University School of Law 2004, p. 10.

⁸⁸ R. J. Levin, W. van Berlo, *Sexual Arousal and Orgasm in Subjects Who Experience Forced or Non-Consensual Sexual Stimulation: A Review*, *Journal of Clinical Forensic Medicine* 2004, 11, 2, pp. 82–88.

⁸⁹ J. Temkin, J. M. Gray & J. Barrett, *Different...*, *ibid.*, p. 211; O. Smith & T. Skinner, *How Rape...*, *ibid.*, p. 449.

⁹⁰ B. A. de Heer, L. C. Jones, *Tonic Immobility as a Defensive Trauma Response to Rape: Bridging Public Health and Law*, *Violence Against Women* 2024 Oct., 30, 12–13, pp. 3111–3139; Also see: B. H. Ryan, V. N. Valliere, *Successful...*, p. 35.

⁹¹ A. Möller, H. P. Söndergaard, L. Helström, *Tonic...*, pp. 932–938; K. Kozłowska, P. Walker, L. McLean, P. Carrive, *Fear and the Defense Cascade: Clinical Implications and Management*, *Harvard Review of Psychiatry* 2015, 23, 4, pp. 263–287.

⁹² Federal Court of Justice, Jan. 29, 2015. The case is cited [in:] T. Hörnle, *The New German Law on Sexual Assault and Sexual Harassment*, *German Law Journal* 2017, 18, 6.

Prosecutors, judges, and other actors cannot allow the victim to be confused, intimidated, or petrified. At the same time, the contexts are different and the victims are also different. It is important where the violence takes place, and how much it makes sense to scream, the victim may be confused, otherwise, it may be a factor of fear that the abuser will kill her. There is no typical behaviour, there is a situation and a victim. Although rape has been defined as non-consensual in Germany since 2016, the case law has drawn criticism among legal scholars⁹³ because gender stereotypes do not change so quickly. The woman's voice is silenced again.

In this regard, the 2021 decision of the Criminal Chamber of the Swiss Federal Court is interesting. A person was acquitted in the case of raping a female partner. The court emphasized both the delayed statement, the woman reported about the incident 13 months after the fact, and the fact that the woman did not 'actively physically resist' the abuser.⁹⁴ The absence of physical resistance became the reason for the acquittal of the rape charge in another Swiss trial as well.⁹⁵ In another case, the court imposed a relatively light sentence, emphasizing that the victim was 33 years old and sexually experienced.⁹⁶

It is a myth that rape of an intimate partner is unusual.⁹⁷ It is as if consent is presumed in such a relationship. This kind of rape is trivialized⁹⁸ although it is considered as an aggravating circumstance according to international law.⁹⁹ While rape in the context of domestic violence is common, studies from several countries indicate this.¹⁰⁰ I remember in the spring semester of 2023, when I started giving a lecture on the subject of sexual crimes, one of the students in the audience said something like that, as if 'the male partner psychologically does not cross the threshold of prohibition of sexual violence'. Similar

⁹³ See e.g.: Hörnle, *The New...*, pp. 156–158.

⁹⁴ Federal Supreme Court judgment 6B_257/2020, 6B_298/2020, June 24, 2021. See § 5.

⁹⁵ Federal Supreme Court judgment 6B_912/2009 of 22 February 2010. See § 2.1.4. and 2.2.3

⁹⁶ Federal Supreme Court judgment 7B_15/2021, 7B_16/2021 Sept. 19, 2023. Also worth mentioning is the GREVIO report, which criticized the Swiss criminal justice system for gender bias and rape myths. See § 6.1 GREVIO (2022). Baseline Evaluation Report Switzerland, par. 183, <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-27-eng-final-draft-report-on-switzerland-publication/1680a8fc73> [accessed: 23.03.2024]

⁹⁷ B. H. Ryan, V. N. Valliere, *Successful...*, p. 11; J. Temkin, J. M. Gray, J. Barrett, *Different...*, p. 215; K. Adolfsson, *Blaming...*, p. 22.

⁹⁸ UNODC writes about this. See: Handbook for the Judiciary on Effective Criminal Justice Responses to Gender-Based Violence against Women and Girls, p. 119; See also: A.-K. Wolf, M. Werner, *Victims' Rights Looking Good on Paper*, 'German Law Journal' 2021, 22, 5, p. 808; L. E. A. Walker, *The Battered Woman Syndrome*, Springer Publishing Company 2000, p. 57.

⁹⁹ See: The Istanbul convention, Article 46.

¹⁰⁰ K. R. Lynch, J. M. Golding, J. A. Jewell, A. Lippert, N. E. Wasarhaley, *She Is His Girlfriend – I Believe This Is a Different Situation: Gender Differences in Perceptions of the Legality of Intimate Partner Rape*, 'Journal of Family Violence' 2019, 34, 3, pp. 213–230. Also see: UN Women (2023). *The National Study on Violence against Women in Georgia*; J. Temkin, J. M. Gray, J. Barrett, *Different...*, p. 215; M. Hester, S.-J. Walker, *Rape Investigation and Attrition in Acquaintance, Domestic Violence and Historical Rape Cases*, 'Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling' 2017, 14, 2, p. 181.

comments were made about rape in marital relations, that if they are raped and abused, why would a woman stay in a marriage.¹⁰¹ While talking about the need for rape reform, there are also frequent comments from students that false reports from women will increase. Also, my question about what evidence is used to support this argument is sometimes followed by silence, in such cases, the demonstration of contrary evidence is always impressive. Such comments are heard at the beginning of every semester, but by the end of the semester there are fewer and fewer of them, which emphasizes the importance of talking about this issue and raising awareness. Talking about violence and correct legal assessment is changing the rape culture, and the signs are visible.¹⁰²

Researchers from all over the world list the most common gender myths that they found by observing court practices: 'All women want to be raped', 'No woman can be raped against her will', and 'She was asking for it'.¹⁰³ These prejudices shift the burden of responsibility onto the victim. To overcome these myths and automatically repeated words, a woman needs a serious fight in the court process, no other crime with the testimony of a female victim is as discredited as that of rape. Why is this happening? A man accused of rape is unfairly protected by the entire system. As M. Fricker rightly notes, the source of systemic epistemic injustice is structural inequality of power.¹⁰⁴ Deep-seated gender inequality also comes from power asymmetry.

The fact that women are distrusted in cases of rape and not elsewhere is a clear example of this in a criminal case from Georgian court practice¹⁰⁵ where a woman claimed that she was robbed and raped by her ex-partner. In this case, the court of first instance acquitted the man of rape and convicted him of robbery. The evidence on which the decision was based was the woman's testimony that her ex-partner took her mobile phone without her permission and did not return it. It was not in dispute that the mobile phone belonged to the victim. Robbery is also a crime based on the absence of consent. Taking

¹⁰¹ For a social, cultural, and psychological analysis of staying with an abusive partner despite violent experiences, see: J. Herman, *Trauma... passim*; See also: Walker, *The Battered...*, *ibid*.

¹⁰² R. Kölbe, 'Progressive' Criminalization? A Sociological and Criminological Analysis Based on the German 'No Means No' Provision, *German Law Journal* 2021, 22, p. 823. Here the author writes about how after the rape law was changed in Germany the number of rape reports to the police increased. The author also connects this change with raising the awareness of prosecutors and judges. Also, an interesting example is New Zealand, where after prostitution was decriminalized, the attitude of the police towards sex workers changed. See: L. Armstrong, *Who's the Slut, Who's the Whore?: Street Harassment in the Workplace Among Female Sex Workers in New Zealand*, *Feminist Criminology* 2016, 11, 3, pp. 295 and 296.

¹⁰³ T. M. Massaro, *Experts, Psychology, Credibility, and Rape: The Rape Trauma Syndrome Issue and Its Implications for Expert Psychological Testimony*, *University of Minnesota Law Review* 1985, 69, p. 404; H. R. Galvin, *Shielding Rape Victims in the State and Federal Courts: A Proposal for the Second Decade*, *University of Minnesota Law Review* 1986, 70, p. 794; L. Kelly, *Surviving...*, pp. 34-36; J. Temkin, J. M. Gray, J. Barrett, *Different...*, pp. 205-210; K. Adolfsson, *Blaming...*, p. 16; O. Smith, T. Skinner, *How Rape...*, p. 443.

¹⁰⁴ M. Fricker, *Epistemic...*, p. 156.

¹⁰⁵ The Decision of Batumi City Court, 21.03.2016. Request for Public Information #162, para. 17.

another's thing does not in itself constitute this crime, but it is prohibited without the owner's consent. Accordingly, the main evidence in such cases is the confirmation of the lack of consent. The same court did not believe the woman's testimony that she was raped. Although her testimony was supported by such corroborating evidence as the physical bruises and biological material of the accused taken from the woman's body. For the unreliability of the victim's testimony, the judge pointed to the fact that at first, she hid the fact of rape and only reported the robbery. Gender stereotypes became the reason for acquittal of the accused in this case. One is that the former sexual partner was accused of rape, and the other is that the woman did not report the rape immediately.

Myth about false accusations

It is a myth that there are many false reports about rape. The opposite is true. It is difficult for women to talk about rape due to post-rape trauma, and this is also reinforced by a discriminatory and humiliating environment, which has been repeatedly emphasized in this article. The testimony of a rape victim is not considered trustworthy by the judicial system. And it is distrust of the system that keeps women silent. Where will a woman find the confidence to report a fictional rape? In addition, a false report is a crime and in case of good investigation, it is not very difficult to establish that fabrication took place.

From 20th-century studies to 21st-century cross-country observations, there are very few cases of false reporting on rape (the prevalence of false allegations is between 2% and 10%).¹⁰⁶ For example, in Georgia, there is no such data at all.¹⁰⁷ The false report rate is often artificially inflated by unscrutinized research.¹⁰⁸ When the investigation is terminated because the case is unfounded (baseless) or the action does not have elements of a crime, this may indicate an insensitive attitude to the case on the part of the investigating body and the absence of a gender perspective, the influence of rape myths on the investigation process, and a narrow definition of rape.¹⁰⁹ Delayed reporting by a female rape survivor is viewed suspiciously through the lens of gender prejudice mentioned above.¹¹⁰ Despite the scientific justification and rational

¹⁰⁶ S. Brownmiller, *Against...*, p. 387; D. Tuerkheimer, *Incredible...*, p. 20; M. J. Anderson, *The Legacy...*, pp. 33 and 34; See also: D. Lisak, L. Gardinier, S. C. Nicksa, A. M. Cote, *False Allegations of Sexual Assault: An Analysis of Ten Years of Reported Cases*, 'Violence Against Women' 2010, 16, 12, pp. 1318–1334; M. Hester, S.-J. Walker, *Rape...*, p. 176.

¹⁰⁷ Answer of the Ministry of Internal Affairs of Georgia, MIA 2 24 00418314, 12.02.2024.

¹⁰⁸ For criticism, see: D. Lisak, L. Gardinier, S. C. Nicksa, A. M. Cote, *False...*, *ibid*.

¹⁰⁹ Georgia is an example of this. In the 2020 study, attention is focused on the 'absence of elements of crime' as the basis for not starting or terminating rape investigations. See: T. Dekanosidze, N. Chikhladze, G. Kharatishvili, *The Administration...*, p. 27.

¹¹⁰ There is also a directive of the Council of Europe which calls on the states not to make a late report of the victim about the violence a cause for doubting its credibility. See: Directive 2012/29/EU of the European Par-

explanation of what can be a hindrance to timely reporting of rape, this myth is still rooted in cultures.¹¹¹ That is, more efforts are needed to change the public consciousness.

The construct of perfect victim

The existing stereotypes and dichotomous view of women as either 'Madonna or slut' created the rape paradigm and strict standards in rape cases.¹¹² This dichotomous view is still relevant in sexual offences cases. That is why, even in the 21st century, the temptation to judge a victimized woman by her personal life, the way she behaved before the rape, cannot be avoided. Was she wearing provocative clothes,¹¹³ was the woman drunk, these questions are repeated tirelessly.¹¹⁴ A woman who invites a man to drink (so-called coffee myth), or joins his proposal and drinks alcohol, has almost no chance to reach justice and receive the status of a rape victim.¹¹⁵ Therefore, it is not true to say that e.g. Georgian criminal law protects sexual autonomy from sexual violence, it still protects moral views on women and sexuality.

Observation of criminal rape cases has shown that, in most cases there is no physical harm, and no biological material.¹¹⁶ Why this happens has its rational explanation. Rape is a serious trauma for a person, in most cases a woman does not resist.¹¹⁷ This is often caused by the fear of being killed. The lack of biological material may be caused by a late report. The reason why a woman cannot immediately announce about rape can be caused by many factors, including the feeling of shame, which is a very strong barrier,¹¹⁸ as well as the fear of not being believed, and the expectation of this is rational.

liament and of the Council of 25 Oct. 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, Preamble, para. 25.

¹¹¹ Everyone who has had contact with the law enforcement system of Georgia at least once knows that even a simple statement about the incident is written by the policeman, as he wants to see the events, the applicant then signs. Imagine how events change from the male police officer's perspective to the statement given by the female rape survivor. This should become the subject of research. Unfortunately, scholars in Georgia do not have such access to investigation materials. The study conducted in the UK proves this. See: M. A. H. Horvath & J. M. Brown, *Setting...*, *passim*.

¹¹² About rape myths that shift the responsibility from the abuser to the victim, see: A. Grubb, E. Turner, *Attribution of Blame in Rape Cases: A Review of the Impact of Rape Myth Acceptance, Gender Role Conformity and Substance Use on Victim Blaming 'Aggression and Violent Behavior'* 2012, 17, 5, pp. 443–452.

¹¹³ J. Temkin, J. M. Gray, J. Barrett, *Different...*, p. 219.

¹¹⁴ T. Dekanosidze, N. Chikhladze, G. Kharatishvili, *The Administration...*, p. 37.

¹¹⁵ See: S. Brownmiller, *Against...*, p. 374; T. M. Massaro, *Experts...*, pp. 413 and 414; H. R. Galvin, *Shielding...*, p. 796; J. Temkin, J. M. Gray, J. Barrett, *Different...*, p. 213; K. Adolfsson, *Blaming...*, p. 21; O. Smith & T. Skinner, *How Rape...*, p. 445.

¹¹⁶ D. Tuerkheimer, *Incredible...*, *ibid.*; S. Brownmiller, *Against...*, p. 372; D. Rhode, *Justice and Gender: Sex Discrimination and the Law*, Harvard University Press 1989, p. 247.

¹¹⁷ M. J. Anderson, *The Legacy...*, pp. 29 and 30; A. Möller, H. P. Söndergaard & L. Helström, *Tonic...*, *ibid*.

¹¹⁸ E. A. Holmes, N. Grey, K. A. D. Young, *Intrusive Images and 'Hotspots' of Trauma Memories in Posttraumatic Stress Disorder: An Exploratory Investigation of Emotions and Cognitive Themes*, *Journal of Behavior Therapy and Experimental Psychiatry* 2005, 36, 1, pp. 3–17.

Prejudice against women gave rise to the traditional model of rape law that still exists in the majority of jurisdictions, which defines rape as force and the obligation of physical resistance on the part of the woman. Neither physical violence nor physical resistance of the victim is the *actus reus* of rape.¹¹⁹ The myth of physical resistance on the part of the female victim is maintained even in those jurisdictions where the rape definition has been modified by lack of consent.¹²⁰ Therefore, reforms should include the fight against prejudices.

Abstrakt

Modyfikacja rozumienia przemocy seksualnej – z opartej na przymusie na opartą na braku zgody – została już przyjęta w wielu krajach. Powodem reformy była niekompletność koncepcji przemocy seksualnej, która nie obejmowała wszystkich istotnych działań wpływających na autonomię seksualną. Prawo międzynarodowe dało impuls do zmiany ustawodawstwa krajowego w celu ochrony praw człowieka, niemniej jednak gruziński kodeks karny nadal uznaje stary paradygmat przemocy seksualnej. Powodem opóźnienia reformy jest patriarchalna ideologia, która kulturuje mity o „kłamliwej” i „mściwej” kobiecie. Artykuł ukazuje problemy związane z prawem dotyczącym zgwałceń w praktyce – zarówno przez obserwację rzeczywistości Gruzji, jak i doświadczeń innych krajów, w których zeznania kobiecych ofiar zgwałceń są stale, mniej lub bardziej, dezawuowane przez mity dotyczące gwałtu oraz uprzedzenia związane z płcią. Aby nazwać ten problem, artykuł wykorzystuje filozoficzną koncepcję niesprawiedliwości epistemicznej Mirandy Fricker związaną z dyskryminacją strukturalną. Tekst jest próbą ukazania znaczenia tej idei w związku z procesem o gwałt. Nie jest on szczegółowym przeglądem standardów dowodowych, w tym postępowych koncepcji, jego celem jest natomiast pokazanie istotnego wpływu stereotypów płciowych i mitów dotyczących zgwałcenia na wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych – poprzez analizę orzeczeń sądowych; ukazuje również wiedzę, która przeciwdziała uprzedzeniom i uogólnieniom, choć jej zastosowanie jest fragmentaryczne. W artykule omówiono progresywne podejścia do udowadniania przemocy seksualnej; może to wystarczyć do ustalenia prawdy – aby z jednej strony przewyciężyć surowy standard ustanowiony w praktyce badania przemocy seksualnej, a z drugiej strony zrobić to bez naruszania prawa oskarżonego do rzetelnego procesu, co przeciwnicy reformy wskazują jako zagrożone. Autorka upatruje rozwiązania problemu w zmianie podejścia z „przyjaznego sprawcy” na „skoncentrowane na ofierze”.

Słowa kluczowe: ofiara zgwałcenia, mity dotyczące zgwałcenia, uprzedzenia związane z płcią, niesprawiedliwość zeznań, prawo dotyczące zgwałceń.

¹¹⁹ T. M. Massaro, *Experts...*, *ibid.*, p. 414.

¹²⁰ See: O. Smith, *Rape Trials...*, pp. 67 and 68; S. Ehrlich, *Perpetuating – and Resisting: Rape Myths in Trial Discourse* [in:] *Sexual Assault in Canada Law, Legal Practice and Women's Activism*, E. A. Sheehy (ed.), University of Ottawa Press 2012, pp. 389 and 390.

BIBLIOGRAPHY

Adolfsson Kerstin, *Blaming Victims of Rape: Studies on Rape Myths and Beliefs About Rape*, BrandFactory 2018.

Anderson Elizabeth, *Epistemic Justice as a Virtue of Social Institutions*, 'Social Epistemology' 2012, 26, 2.

Anderson Michelle J., *The Legacy of the Prompt Complaint Requirement, Corroboration Requirement, and Cautionary Instructions on Campus Sexual Assault*, Villanova University School of Law 2004.

Armstrong Lynsi, *Who's the Slut, Who's the Whore?: Street Harassment in the Workplace Among Female Sex Workers in New Zealand*, 'Feminist Criminology' 2016, 11, 3.

Ashworth Andrew, *The Unfairness of Risk-Based Possession Offences*, 'Criminal Law & Philosophy' 2011, 5.

Brown Jennifer, Cole Terri, Shell Yvonne, *Revealing Rape's Many Voices Differing Roles, Reactions and Reflections*, Springer International Publishing 2023.

Brownmiller Susan, *Against Our Will: Men, Women, and Rape*, Ballantine Books 1993.

Bublitz Jan Christoph, *When is Disbelief Epistemic Injustice? Criminal Procedure, Recovered Memories, and Deformations of the Epistemic Subject*, 'Criminal Law & Philosophy' 2024, 18, 3.

Burgess Ann Wolbert, *Rape Trauma Syndrome*, 'Behavioral Sciences & the Law' 1983, 1, 3.

Conaghan Joanne and Russell Yvette, *Rape Myths, Law, and Feminist Research: Myths About Myths?* 'Feminist Legal Studies' 2014, 22, 1.

Dekanosidze Tamar, Chikhladze Nino, Kharatishvili Gvantsa, *The Administration of Justice on Sexual Violence Crimes Against Women in Georgia*, Council of Europe 2020.

Despentes Virginie, *King Kong Theory* (transl. by Stéphanie Benson), Feminist Press 2010.

Eriksson Maria, *Defining Rape: Emerging Obligations for States Under International Law?*, The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, 38, Boston 2011.

Fricker Miranda, *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*, Oxford University Press 2007.

Galvin Harriett R., *Shielding Rape Victims in the State and Federal Courts: A Proposal for the Second Decade*, 'Minnesota Law Review' 1986, 70.

Gegelia Tamar, Kelenjeridze Iza, Jishkariani Bachana, *Sexual Offenses*, World of Lawyers 2020.

Gegelia Tamar, *Rethinking the Scope of Sexual Violence for Criminal Law Reform*, 'Law and World' 2024, 10, 31.

Green Stuart P., *Criminalizing Sex: A Unified Liberal Theory*, Oxford University Press 2020.

- Griffin Susan, Rape. *The All-American Crime*, 'Ramparts Magazine' 1971, 10, 3.
- Harding Kate, Asking for It. *The Alarming Rise of Rape Culture – and What We Can Do About It*, Da Capo Press 2015.
- Heer Brooke A. de, Jones Lynn C., Tonic *Immobility as a Defensive Trauma Response to Rape: Bridging Public Health and Law*, 'Violence Against Women' 2024, 30, 12–13 (Oct.).
- Herman Judith, *Father-Daughter Incest*, Harvard University Press 1981.
- Herman Judith, *Justice from the Victim's Perspective*, 'Violence Against Women' 2005, 11, 5.
- Herman Judith, *Trauma and Recovery. The Aftermath of Violence: From Domestic Abuse to Political Terror*, Basic Books 2015.
- Herman Judith, *Truth and Repair. How Trauma and Survivors Envision Justice*, Basic Books 2023.
- Hester Marianne, Walker Sarah-Jane, *Rape Investigation and Attrition in Acquaintance: Domestic Violence and Historical Rape Cases*, 'Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling' 2017 14, 2.
- Hohl Katrin, Conway Martin A., *Memory as Evidence: How normal features of victim memory lead to the attrition of rape complaints*, 'Criminology & Criminal Justice' 2016, 17, 3.
- Holmes Emily A., Grey Nick, Young Kerry A. D., *Intrusive Images and 'Hotspots' of Trauma Memories in Posttraumatic Stress Disorder: An exploratory investigation of emotions and cognitive themes*, 'Journal of Behavior Therapy and Experimental Psychiatry' 2005, 36, 1.
- Hörnle Tatjana, *The New German Law on Sexual Assault and Sexual Harassment*, 'German Law Journal' 2017, 18, 6.
- Jordan Jan, *Tackling Rape Culture: Ending Patriarchy*, Routledge 2022.
- Kelly Liz, *Surviving Sexual Violence*, Polity Press 1998.
- Kölbe Ralf, 'Progressive' Criminalization? A Sociological and Criminological Analysis Based on the German 'No Means No' Provision, 'German Law Journal' 2021, 22.
- Kolk Bessel van der, *Trauma and Memory*, 'Psychiatry and Clinical Neurosciences' 1998, 52, 1.
- Kolk Bessel van der, *The Body Keeps the Score: Brain, Mind, and Body in the Healing of Trauma*, Viking 2014.
- Kozłowska Kasia, Walker Peter, McLean Loyola, Carrive Pascal, *Fear and the Defense Cascade: Clinical Implications and Management*, 'Harvard Review of Psychiatry' 2015, 23, 4.
- Lees Sue, *Ruling Passions: Sexual Violence, Reputation and the Law*, Open University Press 1997.
- Levin Roy J., Berlo Willy van, *Sexual Arousal and Orgasm in Subjects Who Experience Forced or Non-Consensual Sexual Stimulation: A Review*, 'Journal of Clinical Forensic Medicine' 2004, 11, 2 (Apr.).
- Lisak David, Gardinier Lori, Nicksa Sarah C., Cote Ashley M., *False Allegations of Sexual Assault: An Analysis of Ten Years of Reported Cases*, 'Violence Against Women' 2010, 16, 12.

Lynch Kellie R., Golding Jonathan M., Jewell Jenna A., Lippert Anne, Wasarhaley Nesa E., *She Is His Girlfriend – I Believe This Is a Different Situation: Gender Differences in Perceptions of the Legality of Intimate Partner Rape*, 'Journal of Family Violence' 2019, 34, 3.

Mackinnon Catharine A., *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*, Harvard University Press 1987.

Mackinnon Catharine A., *Rape Redefined*, 'Harvard Law & Policy Review' 2016, 10, 2.

Massaro Toni M., *Experts, Psychology, Credibility, and Rape: The Rape Trauma Syndrome Issue and Its Implications for Expert Psychological Testimony*, 'University of Minnesota Law Review' 1985, 69.

Molina Julian, Poppleton Sarah, *Rape Survivors and the Criminal Justice System*, Victims' Commissioner for England and Wales 2020.

Möller Anna, Söndergaard Hans Peter, Helström Lotti, *Tonic Immobility During Sexual Assault: A Common Reaction Predicting Post-Traumatic Stress Disorder and Severe Depression*, *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica* 2017.

Nadelson Carol C., *Consequences of Rape: Clinical and Treatment Aspects*, 'Psychotherapy and Psychosomatics' 1989, 51, 4.

Rape – Challenging Contemporary Thinking – 10 Years On, M. A. H. Horvath, J. M. Brown (eds), Routledge 2023.

Rape Narratives in Motion, U. Andersson, M. Edgren, L. Karlsson, G. Nilsson (eds), Palgrave Macmillan 2019.

Rush Florence, *The Freudian Coverup*, 'Feminism & Psychology' 1996, 6, 2.

Russell Yvette, *Woman's Voice / Law's Logos: The Rape Trial and the Limits of Liberal Reform*, 'Australian Feminist Law Journal' 2016, 42, 2.

Ryan Bridget H., Valliere Veronique N., *Successful Prosecution of Intimate Violence: Making it Offender-Focused*, Routledge 2024.

Schnyder Ulrich, Cloitre Marylène, *Evidence Based Treatments for Trauma-Related Psychological Disorders*, Springer 2015.

Smith Olivia, *Rape Trials in England and Wales Observing Justice and Rethinking Rape Myths*, Palgrave Macmillan 2018.

Smith Olivia, Skinner Tina, *How Rape Myths Are Used and Challenged in Rape and Sexual Assault Trials?*, 'Social & Legal Studies' 2017, 26, 4.

Temkin Jennifer, Gray Jacqueline M., Barrett Jastine, *Different Functions of Rape Myth Use in Court: Findings from a Trial Observation Study*, 'Feminist Criminology' 2018, 13, 2.

The Limits of Criminal Law, T. Gegelia (ed.), Open Society Georgia Foundation 2021.

The Routledge Handbook of Gender and Violence, N. Lombard (ed.), Routledge 2018.

The Routledge Handbook of the Politics of the #MeToo Movement, G. Chandra, I. Erlingsdóttir (eds), Routledge 2020.

Tuerkheimer Deborah, *Incredible Women: Sexual Violence and the Credibility Discount*, 'University of Pennsylvania Law Review' 2017, 166, 1 (Dec.).

Ullman Sarah E., *Talking About Sexual Assault. Society's Response to Survivors*, American Psychological Association 2023.

Walker Leonore E. A., *The Battered Woman Syndrome*, Springer Publishing Company 2000.

Wilkinson-Ryan Tess, *Admitting Mental Health Evidence to Impeach the Credibility of a Sexual Assault Complainant*, 'University of Pennsylvania Law Review' 2005, 153.

Wolf Anne-Katrin, Werner Maja, *Victims' Rights Looking Good on Paper*, 'German Law Journal' 2021, 22, 5.

Women and the Criminal Justice System, E. Milne, K. Brennan, N. South, J. Turton (eds), Palgrave Macmillan 2018.



Czesław P. Kłak*

**Wyjaśnienia oskarżonego
a postępowanie nakazowe.
Glosa do wyroku Sądu Najwyższego
z 19 października 2022 r.,
II KK 442/22¹**

[The Accused's Explanations and Summary Proceedings: Gloss Gloss to the Judgment of the Supreme Court of October 19, 2022, II KK 442/22]

Abstract

In the justification of the glossed judgment, the Supreme Court expressed the view that the provisions of Article 500 § 1 and 3 of the Code of Criminal Procedure give the court the opportunity to decide on the criminal liability of the accused without conducting evidentiary proceedings, provided that the circumstances of the act and the guilt of the accused are not in doubt on the basis of the evidence gathered. The author shares this position, as it is fully justified by the wording and *ratio legis* of the provisions in question. The thesis that the absence of doubt should concern both the perpetration of the act in question – including all circumstances relevant to the proper legal assessment of the act – and the accused guilt is also justified. This thesis also corresponds to the wording of the provisions referred to. In the author's opinion, the Supreme Court also correctly pointed out that in the process of assessing whether there are doubts as to the circumstances of the offence and the guilt of the accused, the explanations provided by the accused are of significant importance – although it was not noted at the same time that failure to provide them at the preparatory stage of the proceedings does not preclude the possibility of hearing the case in summary proceedings.

Keywords: penal order (summary) proceedings, penal order judgment, explanations of the accused, no doubts as to the circumstances of the act and the guilt of the accused.

* **Czesław P. Kłak** – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie (afiliacja), kierownik Katedry Prawa Karnego, Kryminologii i Postępowania Karnego, Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji; <https://orcid.org/0000-0002-2886-477>; czeslaw.klak@uken.krakow.pl / DSc, associate professor, University of the National Education Commission, Krakow (affiliation), Head of the Department of Criminal Law, Criminology and Criminal Procedure, Institute of Law, Economics and Administration.

¹ LEX nr 3521331.

W uzasadnieniu glosowanego wyroku Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż przepisy art. 500 § 1 i 3 k.p.k. dają sądowi możliwość rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnej oskarżonego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, o ile na podstawie zebranych dowodów okoliczności czynu i winy oskarżonego nie budzą wątpliwości, brak zaś wątpliwości dotyczy zarówno sprawstwa danego czynu, w tym wszystkich okoliczności mających wpływ na dokonanie właściwej oceny prawnej czynu, jak i winy oskarżonego, z uwzględnieniem jego wyjaśnień. Tożsamy pogląd Sąd Najwyższy wyraził w uzasadnieniu wyroku z 11 stycznia 2022 r., III KK 500/212. Warto szerzej pochylić się nad wskazanym zagadnieniem, dotyczy ono bowiem istotnej materii – zarówno z punktu widzenia dogmatycznego (model postępowania nakazowego w polskim procesie karnym), jak i praktycznego (rola i znaczenie wyjaśnień oskarżonego z punktu widzenia możliwości wydania wyroku nakazowego).

Z punktu widzenia art. 500 § 1 i 3 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego³ (dalej: k.p.k.) model postępowania nakazowego w polskim procesie karnym opiera się na możliwości wydania wyroku nakazowego jedynie w tych przypadkach, w których zebrany w postępowaniu przygotowawczym materiał dowodowy nie pozostawia wątpliwości odnośnie do okoliczności czynu i winy oskarżonego. Jak trafnie wskazano w orzecznictwie Sądu Najwyższego, postępowanie nakazowe jest instytucją prawa procesowego, której stosowanie zastrzeżono do najbardziej oczywistych przypadków – to znaczy takich, w których zebrany materiał dowodowy jest tak jednoznaczny, że nie nasuwa żadnych istotnych zastrzeżeń co do winy i okoliczności popełnienia zarzucanego czynu. Przesłanka braku wątpliwości co do okoliczności popełnienia czynu i winy oskarżonego odnosi się zarówno do wszystkich ustaleń w zakresie sprawstwa czynu, jak i wszystkich okoliczności mających wpływ na dokonanie właściwej oceny prawnej tego czynu. Podlega ona kontroli sądu rozpoznającego merytorycznie sprawę, a wystąpienie wątpliwości w tym zakresie powinno prowadzić do odstąpienia od orzekania w trybie nakazowym i rozpoznania sprawy na zasadach ogólnych⁴.

Z punktu widzenia art. 500 § 1 i 3 k.p.k. nie jest wymagane, aby w postępowaniu przygotowawczym oskarżony złożył wyjaśnienia. Ustawa takiego warunku (wymogu) nie formułuje. Tym samym brak wątpliwości odnośnie do okoliczności czynu i winy oskarżonego nie oznacza formalnie konieczności złożenia wyjaśnień przez oskarżonego, w których przyznaje się do popełnienia czynu. Możliwa jest sytuacja, że oskarżony w postępowaniu przygotowawczym skorzysta z przysługującego mu prawa i odmówi składania wyjaśnień (art. 175 § 1 k.p.k.), a mimo to okoliczności czynu i winy oskarżonego nie

² LEX nr 3342309.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 46.

⁴ Wyrok SN z 24 października 2023 r., V KK 130/23, LEX nr 3618347.

będą budzić wątpliwości, bo materiał dowodowy zebrany w postępowaniu przygotowawczym pozwalał będzie na poczynienie jednoznacznych ustaleń faktycznych. Oczywiście – jak trafnie wskazano w orzecznictwie Sądu Najwyższego – dla wydania wyroku nakazowego wymagane jest osiągnięcie przez sąd, w oparciu o zebrane w dochodzeniu dowody, dostatecznego stopnia pewności w zakresie braku wątpliwości co do okoliczności popełnienia czynu przestępnego i winy oskarżonego, wymóg ten jest zaś spełniony zwłaszcza wówczas, gdy sprawca przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu – a przyznanie się nie nasuwa zastrzeżeń – lub gdy istnieją oczywiste dowody dopuszczenia się czynu⁵, ale nie oznacza to, że tylko w takim przypadku jest to możliwe. Wówczas jest to wprawdzie w pełni uzasadnione, jednak nie jest to bynajmniej jedyny taki przypadek. Jeśli oskarżony złoży w postępowaniu przygotowawczym wyjaśnienia – co jest jego prawem, a nie obowiązkiem – sąd zobowiązany jest je zweryfikować, także w przypadku orzekania w postępowaniu nakazowym; w zależności od dokonanej oceny możliwe jest ustalenie, że zachodzi brak wątpliwości odnośnie do okoliczności czynu i winy oskarżonego.

Jeżeli oskarżony przyznał się do winy, to ocena, czy jego przyznanie nie budzi wątpliwości, powinna być oparta na rozważeniu całokształtu okoliczności zawartych w jego wyjaśnieniach. Nie można więc przy jej dokonaniu ograniczać się wyłącznie do jego deklaracji o przyznaniu się do winy⁶, zwłaszcza gdy treść dalszych wyjaśnień przeczy temu oświadczeniu lub podaje je w wątpliwość⁷. Wyjaśnienia oskarżonego nie mogą być więc przyjmowane bezkrytycznie⁸; nawet bowiem wtedy, gdy oskarżony przyznaje się do winy, i tak powinna być ona wykazana konkretnymi i obiektywnymi dowodami⁹. Każde przyznanie się oskarżonego do winy musi być więc skontrolowane¹⁰, tj. skonfrontowane z innymi dowodami¹¹, albowiem podstawę wszelkich dalszych ustaleń powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne (art. 2 § 2 k.p.k.)¹². Oznacza to, że organ procesowy nie może bezkrytycznie przyjmować ani twierdzeń podejrzanego (oskarżonego), ani twierdzeń innych uczestników postępowania. Zeznania świadków czy wyjaśnienia oskarżonych

⁵ Wyrok SN z 13 października 2021 r., III KK 325/21, LEX nr 3335487; wyrok SN z 2 lutego 2016 r., IV KK 372/15, LEX nr 1991142.

⁶ Zob. m.in. wyrok SN z 26 stycznia 1971 r., V KRN 558/70, OSNKW 1971, nr 6, poz. 91; wyrok SN z 4 maja 1955 r., III K 1501/54, ZO 50/55; wyrok SA w Krakowie z 14 października 1993 r., II AKr 148/93, KZS 1993, nr 10, poz. 26; Die Vernehmung von Zeugen und Beschuldigten, praca zbiorowa, Berlin 1971, s. 166.

⁷ Wyrok SN z 29 stycznia 1974 r., V KRN 8/74, OSNKW 1974, nr 7–8, poz. 145.

⁸ Wyrok SA w Krakowie z 7 lutego 1991 r., II AKr 1/91, KZS 1991, nr 2, poz. 7.

⁹ S. Kalinowski [w:] S. Kalinowski, M. Siewierski, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 1966, s. 418.

¹⁰ L. Hochberg, A. Murzynowski, L. Schaff, Komentarz do kodeksu postępowania karnego, Warszawa 1959, s. 328; wyrok SN z 15 września 1953 r., I K 348/53, „Nowe Prawo” 1954, 3, poz. 88.

¹¹ Z. Muras, Wyjaśnienia oskarżonego w procesie karnym i prawie karnym materialnym. Komentarz, Warszawa 2005, s. 91.

¹² Wyrok SA w Łodzi z 22 stycznia 2001 r., II AKa 249/00, „Prokuratura i Prawo” 2002, 10, poz. 19.

nie mogą zastępować rozumowania sądu (każdego organu procesowego)¹³. Przypomnieć należy, że prawem oskarżonego jest złożenie w sprawie takich wyjaśnień, jakie uznaje on za najbardziej korzystne z punktu widzenia własnej obrony¹⁴, rolą zaś sądu (czy szerzej: każdego organu procesowego) jest ich całościowa ocena.

W związku z powyższym trafne jest twierdzenie, iż wyjaśnienia oskarżonego przyznającego się do winy nie budzą wątpliwości i mogą być uznane za zgodne z rzeczywistością, gdy pozwalają sądowi na dokonanie pełnej i kompleksowej oceny sprawy – zarówno w zakresie winy oskarżonego, kwalifikacji prawnej jego czynu, jak i wszystkich tych okoliczności, które mają wpływ na wymiar kary¹⁵. Szczere przyznanie się oskarżonego do winy polega zatem na potwierdzeniu przezeń, że popełnił zarzucany mu czyn, czyli zawiera ono potwierdzenie istnienia zarówno znamion przedmiotowych konkretnego przestępstwa, jak i znamion podmiotowych¹⁶ – pod warunkiem jednak, że przedmiotowe oświadczenie zgodne jest z prawdą. Przyznanie się do winy musi być więc pełne (*confessio plena*)¹⁷.

Mimo przyznania się oskarżonego do winy sąd może jednak uznać, że istnieją wątpliwości co do okoliczności czynu – i skierować sprawę na rozprawę w celu ich wyjaśnienia¹⁸. Powinien tak postąpić w sytuacji, gdy brak będzie podstaw do uznania, iż wyjaśnienia oskarżonego zasługują na wiarę. Zaznaczyć należy, że nie dyskwalifikuje wyjaśnień oskarżonego ich niejednolitość – czy nawet odmiennosc – ale zaistnienie wskazanych niespójności wymaga dokonania szczególnie wnikliwej oceny¹⁹, a to będzie wiązać się najczęściej z koniecznością rozpoznania sprawy na rozprawie.

Okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości, gdy oskarżony wprawdzie przyznaje się do popełnienia zarzucanego mu czynu, kwestionuje jednak swoją winę, ale pod warunkiem, iż na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego możliwe jest ustalenie stopnia jego zawinienia²⁰. Podobnie jeśli oskarżony przyznaje się do winy, odmawiając jednak składania wyjaśnień, jak również w sytuacji, gdy oskarżony werbalnie nie przyznaje się do winy, lecz złożył wyjaśnienia, z których wynika, iż popełnił

¹³ Wyrok SA w Białymstoku z 27 listopada 2003 r., II AKa 280/03, „Prokuratura i Prawo” 2005, 9, poz. 25.

¹⁴ Wyrok SA w Łodzi z 28 stycznia 1998 r., II AKa 230/97, „Prokuratura i Prawo” 1999, 3, poz. 27.

¹⁵ S. Kalinowski [w:] S. Kalinowski, M. Siewierski, Kodeks..., ss. 418 i 419; wyrok SN z 16 listopada 1995 r., III KRN 145/95, OSNKW 1996, nr 1–2, poz. 8; wyrok SN z 4 kwietnia 1989 r., WR 126/89, OSNKW 1989, nr 7–8, poz. 57.

¹⁶ J. Bafia, J. Bednarzak, M. Flemming, S. Kalinowski, H. Kempisty, M. Siewierski, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 1976, s. 455.

¹⁷ Wyrok SN z 4 kwietnia 1989 r., WR 126/89, OSNKW 1989, nr 7–8, poz. 57; wyrok SN z 1 czerwca 1985 r., V KRN 41/85, OSNPG 1986, nr 1, poz. 9; wyrok SN z 4 marca 1985 r., V KRN 116/85, OSNPG 1985, nr 1, poz. 9.

¹⁸ Postanowienie SN z 27 listopada 2003 r., V KK 301/03, OSNKW 2004, nr 1, poz. 9.

¹⁹ Wyrok SN z 3 października 1974 r., III KR 219/74, OSNKW 1974, nr 12, poz. 230.

²⁰ M. Kalitowski [w:] M. Kalitowski, Z. Sienkiewicz, J. Szumski, L. Tyszkiewicz, A. Wąsek, Kodeks karny. Komentarz, tom 2, Gdańsk 2001, s. 65.

zarzucane mu przestępstwo – i nie budzi to wątpliwości w świetle materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Wskazać również należy, że w przypadku, w którym oskarżony złożył wyjaśnienia niezbyt klarowne, faktycznie negujące popełnienie przestępstwa, nie jest wykluczone przyjęcie, że okoliczności czynu i jego wina nie budzą wątpliwości, jeżeli tylko zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwalał będzie na dokonanie takiej oceny²¹. Podzielić należy pogląd, że z punktu widzenia art. 500 § 1 i 3 k.p.k. nie jest wcale niezbędne, aby oskarżony przyznał się do zarzucanego mu czynu i nie kwestionował swojej winy²².

Gdy zaś wyjaśnień oskarżonego brak – a więc gdy oskarżony wyjaśnień w toku postępowania przygotowawczego nie złoży – sąd może ustalić, że okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości, jeżeli pozwala na to zebrany w sprawie materiał dowodowy. Brak wyjaśnień oskarżonego nie wyklucza przyjęcia przez sąd, że okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości; decydujące znaczenie ma bowiem całość zebranego w sprawie materiału dowodowego, a nie same wyjaśnienia. Ich złożenie w toku postępowania przygotowawczego nie ma samoistnego znaczenia z punktu widzenia dopuszczalności rozpoznania sprawy w postępowaniu nakazowym, jest natomiast okolicznością, którą należy uwzględnić w procesie oceny, czy zachodzi przesłanka wymieniona w art. 500 § 3 k.p.k. Sąd procedujący na posiedzeniu nakazowym ocenia wyjaśnienia oskarżonego w łączności z pozostałym materiałem dowodowym i może na ich podstawie uznać, że zachodzą wątpliwości odnośnie do okoliczności czynu i winy oskarżonego. Tak będzie np. w przypadku, gdy oskarżony wskaże na okoliczności wyłączone jego odpowiedzialność karną, jak również mające wpływ na przypisanie mu znamion typu czynu zabronionego. Do wydania orzeczenia w trybie nakazowym wymagane jest osiągnięcie przez sąd – w oparciu o zebrane w dochodzeniu dowody – dostatecznego stopnia pewności w zakresie okoliczności popełnienia czynu przestępnego i winy oskarżonego²³. Wśród tych dowodów wyjaśnienia oskarżonego są wprawdzie jednym z nich, nie mają wszakże żadnego szczególnego znaczenia, w tym również ich kierunek nie ma znaczenia dla możliwości wydania wyroku nakazowego. Oznacza to, że także w takim przypadku, w którym oskarżony nie przyznaje się do winy, nie jest wykluczone rozpoznanie sprawy w postępowaniu nakazowym – pod warunkiem jednak, że na podstawie całego zgromadzonego materiału dowodowego możliwe jest poczynienie jednoznacznych ustaleń faktycznych, w oparciu o które sąd będzie mógł uznać, że okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości. Ostatecznie podzielić należy zatem pogląd,

²¹ Zob. m.in. wyrok SN z 28 stycznia 2021 r., II KS 22/20, LEX nr 3181979.

²² K. Eichstaedt, *Komentarz do art. 500, teza 8* [w:] *Kodeks postępowania karnego, tom 2. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2025.

²³ Wyrok SN z 6 października 2021 r., IV KK 344/21, LEX nr 3327282.

iż wymowa zebranych w postępowaniu przygotowawczym dowodów ma być tak jednoznaczna, że co do winy oskarżonego i okoliczności popełnienia zarzucanego mu czynu nie mogą zachodzić jakiegokolwiek rozsądne wątpliwości, ale zastosowanie tego trybu nie wymaga jednak przyznania się oskarżonego do winy²⁴.

Podzielić również należy co do zasady pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu glosowanego wyroku, z tym że nie można formułować założenia, że brak wyjaśnień uniemożliwia dokonanie oceny odnośnie do okoliczności czynu i winy oskarżonego. „Uwzględnienie wyjaśnień”, o którym mowa w tym uzasadnieniu, nie może być rozumiane w ten sposób, że wyjaśnienia muszą być złożone, aby możliwa była ocena, czy zachodzi przesłanka, o której mowa w art. 500 § 3 k.p.k. Dotyczy ono przypadku, w którym wyjaśnienia zostały złożone – i w takiej sytuacji sąd procedujący na posiedzeniu nakazowym musi dokonać ich oceny, zweryfikować okoliczności wskazane przez oskarżonego, przy czym odbywa się to w odniesieniu do materiału zgromadzonego w postępowaniu przygotowawczym. Jeżeli w tych ramach będzie to niemożliwe, sąd zobowiązany jest skierować sprawę do rozpoznania na rozprawie, w trybie nakazowym nie jest bowiem możliwe uzupełnienie postępowania dowodowego, tj. przeprowadzenie takiego postępowania przez sąd. Nie jest więc możliwe np. przesłuchanie oskarżonego, jego konfrontacja ze świadkami itp. Jeśli po wpłynięciu aktu oskarżenia do sądu oskarżony wniesie o jego przesłuchanie – wskazując na nowe okoliczności, istotne z punktu widzenia przypisania mu odpowiedzialności karnej – sąd nie powinien rozpoznać sprawy na posiedzeniu nakazowym; nie jest bowiem możliwe uznanie, że okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości, a sąd nie ma możliwości wyjaśnienia wątpliwości w tym zakresie na posiedzeniu nakazowym.

Abstrakt

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu glosowanego wyroku wyraził pogląd, iż przepisy art. 500 § 1 i 3 k.p.k. dają sądowi możliwość rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnej oskarżonego bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, o ile na podstawie zebranych dowodów okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości. Autor podziela to stanowisko, znajduje ono bowiem pełne uzasadnienie w brzmieniu, jak również w *ratio legis* wskazanych przepisów. Zasadna jest również teza, że brak wątpliwości dotyczyć ma zarówno sprawstwa danego czynu – w tym wszystkich okoliczności mających wpływ na dokonanie właściwej oceny prawnej czynu – jak i winy oskarżonego. Teza ta koresponduje także z brzmieniem przywołanych przepisów. Zdaniem autora

²⁴ Wyrok SN z 21 stycznia 2020 r., II KK 453/19, LEX nr 3220821.

Sąd Najwyższy trafnie wskazał ponadto, że w procesie oceny, czy zachodzą wątpliwości odnośnie do okoliczności czynu i winy oskarżonego, istotne znaczenie mają wyjaśnienia oskarżonego – choć nie dostrzeżono jednocześnie, że ich niezłożenie na etapie postępowania przygotowawczego nie eliminuje możliwości rozpoznania sprawy w postępowaniu nakazowym.

Słowa kluczowe: postępowanie nakazowe, wyrok nakazowy, wyjaśnienia oskarżonego, brak wątpliwości co do okoliczności czynu i winy oskarżonego.

BIBLIOGRAFIA

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 15 września 1953 r., I K 348/53, „Nowe Prawo” 1954, 3, poz. 88.
- Wyrok SN z 4 maja 1955 r., III K 1501/54, ZO 50/55.
- Wyrok SN z 26 stycznia 1971 r., V KRN 558/70, OSNKG 1971, nr 6, poz. 91.
- Wyrok SN z 29 stycznia 1974 r., V KRN 8/74, OSNKG 1974, nr 7–8, poz. 145.
- Wyrok SN z 3 października 1974 r., III KR 219/74, OSNKG 1974, nr 12, poz. 230.
- Wyrok SN z 4 marca 1985 r., V KRN 116/85, OSNPG 1985, nr 1, poz. 9.
- Wyrok SN z 1 czerwca 1985 r., V KRN 41/85, OSNPG 1986, nr 1, poz. 9.
- Wyrok SN z 4 kwietnia 1989 r., WR 126/89, OSNKG 1989, nr 7–8, poz. 57.
- Wyrok SA w Krakowie z 7 lutego 1991 r., II AKr 1/91, KZS 1991, nr 2, poz. 7.
- Wyrok SA w Krakowie z 14 października 1993 r., II AKr 148/93, KZS 1993, nr 10, poz. 26.
- Wyrok SN z 16 listopada 1995 r., III KRN 145/95, OSNKG 1996, nr 1–2, poz. 8.
- Wyrok SA w Łodzi z 28 stycznia 1998 r., II AKa 230/97, „Prokuratura i Prawo” 1999, 3, poz. 27.
- Wyrok SA w Łodzi z 22 stycznia 2001 r., II AKa 249/00, „Prokuratura i Prawo” 2002, 10, poz. 19.
- Postanowienie SN z 27 listopada 2003 r., V KK 301/03, OSNKG 2004, nr 1, poz. 9.
- Wyrok SA w Białymstoku z 27 listopada 2003 r., II AKa 280/03, „Prokuratura i Prawo” 2005, 9, poz. 25.
- Wyrok SN z 2 lutego 2016 r., IV KK 372/15, LEX nr 1991142.
- Wyrok SN z 21 stycznia 2020 r., II KK 453/19, LEX nr 3220821.
- Wyrok SN z 28 stycznia 2021 r., II KS 22/20, LEX nr 3181979.

Wyrok SN z 6 października 2021 r., IV KK 344/21, LEX nr 3327282.

Wyrok SN z 13 października 2021 r., III KK 325/21, LEX nr 3335487.

Wyrok SN z 11 stycznia 2022 r., III KK 500/21, LEX nr 3342309.

Wyrok SN z 24 października 2023 r., V KK 130/23, LEX nr 3618347.

Piśmiennictwo

Bafia J., Bednarzak J., Flemming M., Kalinowski S., Kempisty H., Siewierski M., Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 1976.

Die Vernehmung von Zeugen und Beschuldigten, praca zbiorowa, Berlin 1971.

Hochberg L., Murzynowski A., Schaff L., Komentarz do kodeksu postępowania karnego, Warszawa 1959.

Kalinowski S., Siewierski M., Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 1966.

Kalitowski M., Sienkiewicz Z., Szumski J., Tyszkiewicz L., Wąsek A., Kodeks karny. Komentarz, tom 2, Gdańsk 2001.

Kodeks postępowania karnego, tom 2. Komentarz aktualizowany, red. D. Świecki, LEX/el. 2025.

Muras Z., Wyjaśnienia oskarżonego w procesie karnym i prawie karnym materialnym. Komentarz, Warszawa 2005.

Prawo pracy
Labour law



Beata Samoraj-Charitonow*
Tomasz Niedziński**

Hybrid Remote Work: Social and Legal Aspects. Part 1***

[Praca zdalna hybrydowa: kontekst społeczny i prawny. Cz. 1]

Abstract

The article discusses the concept of hybrid remote work, which was introduced into the Polish legal system by an amendment to the Labour Code (effective from 7 April 2023), adding Chapter IIc on remote work. The aim is to analyze the new legal institution and assess its shape in the context of social changes, the reconciliation of professional and work-life balance, the consequences of its implementation for international mobility, including the situation of Ukrainians on the labour market, the position of privileged persons in terms of a binding request to the employer, the importance of remote work for the labour market and employment, as well as for the possibility of maintaining continuity of work by Ukrainians, who are sometimes forced into *ad hoc* mobility due to the difficult political situation.

Keywords: remote work, labour market, employment, privileged persons, work-life balance, binding employee request, Ukrainians on the labour market.

In the article, the authors analyze changes in legal regulations regarding remote work, examine current regulations, and attempt to answer the question about the legislator's purpose in introducing new regulations in 2023 – they point to the need to adapt other areas of law to changes resulting from labour law modifications in this area, as well as the social conditions for implementing remote work on a broader scale.

* **Beata Samoraj-Charitonow** – lawyer and political scientist, PhD, assistant professor, University of Warsaw (affiliation), <https://orcid.org/0000-0002-7633-2939>, beata.samoraj@uw.edu.pl / prawniczka i politolożka, adiunkt, Uniwersytet Warszawski (afiliacja).

** **Tomasz Niedziński** – lawyer and political scientist, DSc, associate professor, University of Warsaw (affiliation), attorney-at-law; <https://orcid.org/0000-0002-0997-1773>, t.niedzinski@uw.edu.pl / prawnik i politolog, dr hab. nauk społecznych, profesor uczelni, Uniwersytet Warszawski (afiliacja); radca prawny.

*** Part 2 of the article will be published in issue 4/2025/76 of ERL&IR / Część 2 artykułu ukaże się w numerze 4/2025/76 EPPISM.

This article focuses on analyzing hybrid remote work, which combines traditional work at the employer's premises with remotely performed work, and also discusses in detail the mutual rights and obligations of employees and employers within this form of employment. The article aims to present the current state of applicable regulations, advantages and disadvantages of this form of work, as well as the rights and obligations associated with its performance on both sides of the employment relationship.

Ratio Legis and Directions of Remote Work Regulations

The direct impulse for introducing the first regulations regarding flexible forms of remote work was the outbreak of the Covid-19 epidemic in 2020 and its accompanying restrictions. The declaration of an epidemiological emergency state and the requirement for social isolation led to an unprecedented reorganization of work arrangements.

Employees in professions that allowed work outside the employer's premises were massively delegated to work from home or other locations ensuring isolation. This situation revealed the weakness of the then-existing regulations governing remote work (i.e., telework regulations), which were assessed as rigid and disconnected from reality. The pandemic experience accelerated the legislative process aimed at comprehensively regulating issues related to remote work duties in the labour code, and the flexibilization of regulations and experiences from the Covid-19 period are leading to increasingly widespread use of this form of work after the end of the epidemiological state in the country. The *ad hoc* decisions introduced at that time demonstrated that remote work, although it may sometimes generate certain temporary difficulties, is ultimately sustainable on a permanent basis. Additionally, this solution aligns with civilizational progress and the transformation of human life into smart life. The development and widespread use of modern technologies enables continuous remote work, which has both advantages and disadvantages, supporters and opponents. Employees are increasingly working either completely or partially outside the workplace, which has broad legal, organizational, and social consequences. The lack of need for physical commuting to offices leads to less congestion on streets (especially in large metropolitan areas), better time utilization (no need to spend time commuting to and from work), and a range of other organizational and social consequences.

Telework vs. Remote Work

The process of changing regulations regarding remote work in Polish law has undergone a significant metamorphosis in recent years. Until the Labour Code amendment in 2023, telework, previously regulated in Articles 67⁵–67¹⁷ of the Labour Code (LC), constituted the only legally sanctioned form of work performed outside the employer’s premises.²

The definition of telework, introduced into the Polish legal system on October 16, 2007, through the Act of August 24, 2007, amending the Labour Code and certain other acts (Journal of Laws No. 181, item 1288), defined it as work performed systematically outside the workplace, using electronic communication tools.³ A person performing work under this mode was defined as a teleworker.⁴

The key aspects of this solution originally included: the requirement for mutual consent of the employer and employee (Article 67⁷ LC), the necessity for agreements with trade unions (Article 67⁶ and subsequent LC), systematic performance of work outside the workplace (Article 67⁵ LC), use of electronic communication means (Article 67⁶ LC, Article 67¹³ LC), the employer’s obligation to provide work tools and detailed formal and organizational requirements (Article 67¹¹ and subsequent LC).

The year 2018 brought an expansion of Article 67⁶ of the Labour Code concerning telework by adding points 5–7,⁵ introducing the possibility to request telework in written or electronic form, regardless of existing agreements or workplace regulations.⁶ This modification imposed on the employer an obligation to positively consider an employee’s request submitted in a specified form.

² Legal status prior to the changes that entered into force on April 7, 2023.

³ Article 675 § 1 of the Labour Code, legal status prior to the changes that entered into force on April 7, 2023.

⁴ Article 675 § 2 of the Labour Code, legal status prior to the changes that entered into force on April 7, 2023.

⁵ Article 676 § 5 added by Article 2 point 1 of the Act of May 10, 2018 (Journal of Laws, item 1076) amending the Labour Code Act effective June 6, 2018.

⁶ Article 2 in the Act of June 26, 1974 – Labour Code (Journal of Laws of 2018, items 917 and 1000) introduces the following changes: (1) in Article 676, § 5–7 are added as follows:

“§ 5. The performance of work in the form of telework is also permissible upon an employee’s request submitted in paper or electronic form, regardless of the conclusion, in the manner provided for in § 1–4, of an agreement specifying the conditions for the use of telework or the specification of these conditions in the regulations.

§ 6. The employer shall accept the employee’s request referred to in Article 1421 § 1 points 2 and 3, for performing work in the form of telework, unless this is not possible due to work organization or the type of work performed by the employee. The employer shall inform the employee about the reason for refusing the request in paper or electronic form.

§ 7. The provision of § 6 applies to employees referred to in Article 1421 § 1 points 2 and 3, also after the child reaches 18 years of age.” (Act amending the Act on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities and certain other acts of May 10, 2018 [Journal of Laws of 2018, item 1076]).

This change was introduced by the amendment of May 10, 2018,⁷ aiming to support work-life balance and facilitate work for persons covered by the provisions of the Act on Vocational and Social Rehabilitation.⁸ To achieve these objectives, the amendment introduced an explicit provision obligating the employer to accept the employee's request (Article 67⁶ § 620 of the Labour Code).

The new regulation concerning remote work emerged with the introduction of the Act of March 2, 2020, which dealt with counteracting COVID-19 and other infectious diseases and related crisis situations. This solution significantly differed from the previous telework provisions contained in Articles 67⁵–67¹⁷ of the Labour Code, which resulted in two separate systems of remote work operating simultaneously during the pandemic period: remote work (from the so-called COVID Act)⁹ and telework (from the Labour Code).¹⁰ Undoubtedly, these forms of work had much in common. Their simultaneous existence was justified only by the special nature of remote work, which during the pandemic was regulated in a very general and abbreviated manner¹¹.

In the justification to the government draft bill amending the Act on special solutions related to preventing, counteracting, and combating COVID-19, other infectious diseases, and crisis situations caused by them, and certain other acts, it was very briefly stated only that “in connection with the threat of spreading SARS CoV-2 virus infections, there is a need to introduce special solutions enabling actions that minimize the threat to public health, complementing basic regulations [...] The draft introduces the principle that in order to counteract COVID-19, the employer may order the employee to perform duties towards the employer, at a specified time at home – remote work [...]”¹²

Finally, in 2020, the issue of remote work was regulated very generally and very flexibly in Article 3 of the enacted Act¹³, which reads: “in order to counteract COVID-19, the employer may order the employee to perform, for a specified period, work specified in the employment contract, outside its permanent place of performance (remote work).”

⁷ Act amending the Act on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities and certain other acts of May 10, 2018 (Journal of Laws of 2018, item 1076).

⁸ Act of August 27, 1997, on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities (Journal of Laws of 2023, item 100, as amended).

⁹ Act of June 26, 1974, Labour Code (Journal of Laws 1974 No. 24, item 141).

¹⁰ Act of June 26, 1974, Labour Code (Journal of Laws 1974 No. 24, item 141).

¹¹ A. Prusik, *Praca zdalna. Praktyczny przewodnik po nowych przepisach [Remote Work: Practical Guide to New Regulations]*, Warszawa 2023, pp. 31–35.

¹² Justification to the government draft bill amending the Act on special solutions related to preventing, counteracting, and combating COVID-19, other infectious diseases, and crisis situations caused by them, and certain other acts (printed matter 299) with amendment (printed matter 299a), p. 1.

¹³ Act of March 2, 2020, on special solutions related to preventing, counteracting, and combating COVID-19, other infectious diseases, and crisis situations caused by them (Journal of Laws 2020, item 374).

The assumption of the 2023 Labour Code amendment was to integrate these two forms into a single model called remote work. The adoption of this specific terminology (i.e., the term introduced in Article 3 of the COVID Act of 2020, and moving away from the term “telework” from the earlier version of the Labour Code) is deliberate and purposeful by the legislator.

It can be presumed that the institution of telework aroused reluctance among both employees and employers. In common perception, telework was viewed as excessively formalized and complicated in practice, while remote work is associated with an effective and uncomplicated solution introduced during the pandemic. The use of telework remained minimal (despite being in the Labour Code for over a decade). The significance of work performed remotely in the form of home office increased only during the pandemic. In the preceding period, working from home was treated by employers as an additional benefit and organized sporadically, with limited use of telework regulations. This way of operating was reflected in the draft amendment to the Labour Code, where the concept of “occasional” remote work was introduced (Article 67³ of the Labour Code).

In the now-defunct Article 67⁵ of the Labour Code, telework was defined as work performed regularly outside the workplace, using electronic means of communication within the meaning of provisions on electronic service provision. The reference pertained to the Act of July 18, 2002, on Providing Services by Electronic Means (consolidated text, Journal of Laws of 2020, item 344). According to Article 2 point 5 of the mentioned Act, “electronic means of communication” are technical solutions, including ICT devices and cooperating software tools, which enable individual remote communication through data transmission between ICT systems, particularly electronic mail. In contrast to telework, the scope of remote work is significantly broader. It includes not only the transmission of work results through various means of remote communication, including fax or telephone, but also other forms of work performance outside the permanent workplace, including production or service activities resembling cottage industry work. Thus, it can be work involving the “production” of physical items in a place other than the employer’s workplace and collecting manufactured products from the remote work location.

From the comparison of these regulations, it appears that the possibilities of applying remote work under current provisions are significantly broader than in the case of telework. The voluntary element, which was a fundamental characteristic of telework, has been transferred to the new provisions on remote work in the Labour Code as one of the possibilities. The provision of telework required developing an agreement between the parties to the employment relationship, meaning reaching a consensus. Such arrangements could occur at the time of signing the employment contract or during the later

period of employment. The introduction of telework during the employment relationship was possible with mutual consent, and the initiative could come from either the employee or the employer. Each party had the right to submit a mandatory request to return to previous work conditions within 3 months of starting telework. The change of working conditions to the previous ones had to occur within a timeframe mutually agreed upon by the parties, not exceeding 30 days from the receipt of the request. The employer did not have the authority to unilaterally introduce telework, even within their managerial powers. Article 67⁷ § 4 of the Labour Code excluded the possibility of applying Article 42 § 4 of the Labour Code, namely temporary transfer to telework.

In the case of using telework, consultation with employee representation was required. The formal rules for performing telework had to be specified in an agreement between the employer and the trade union operating at their establishment. If several trade unions operated in the workplace – the employer was obligated to reach an agreement with all of them. In the absence of agreement within 30 days from the employer's presentation of the project to trade unions, the employer independently proposed telework conditions in the regulations, however, taking into account any arrangements made with trade unions during negotiations (if any were made). Where there were no trade unions – the employer determined the rules of telework in the regulations after conducting consultations and negotiations with employee representatives, chosen according to the principles functioning at the given employer. In this respect, a significant part of the legal solutions previously concerning telework has been adapted to the new provisions on remote work in the Labour Code (Article 67⁶ of the Labour Code, legal status before April 7, 2023).

Employees who were performing work in the form of telework at the time of introducing the amendment – remained in this form of work provision for a maximum period of 6 months from the entry into force of the new regulations.

Although the telework regulations did not explicitly prohibit combining remote work with office work, their construction suggested that telework should be permanent in nature. This was indicated by requirements regarding the precise specification of the workplace in the contract and the requirement for its regular provision. The employer was obligated not only to provide necessary equipment but also to insure it and cover all costs related to its operation.

The complicated formal requirements and low flexibility of telework regulations made employers reluctant to use it. The necessity to establish detailed telework conditions at the stage of signing the contract or later concluding additional agreements often created a barrier in initiating discussions about the possibility of providing telework. The lack of clear provisions about the possibility of partial remote work and partial office work raised legal doubts about applying such a mixed model.

Although theoretically, the regulations did not prohibit a hybrid (mixed) work model, in practice their rigidity hindered flexible work management and did not correspond to contemporary labour market needs, which expected greater freedom in organizing remote work.

The situation changed with the entry into force of new regulations on remote work, introduced by the Act of December 1, 2022, amending the Labour Code. Most of these provisions came into force on April 7, 2023,¹⁴ which was caused, among other things, by the postulates of employers' organizations (opinion of the Confederation of Polish Employers Lewiatan, opinion of the "Employers of Poland" organization, and the position of the Supreme Court on the draft amendment to the Labour Code, printed matter 2335), particularly the provisions introducing remote work. The reason for postponing the date of these provisions taking effect was the argument that employers would not manage to prepare and adapt regulations to the new, revolutionary changes.

The new Act removed the previous regulations on telework (Articles 67⁵–67¹⁷ of the Labour Code) and replaced them with a new Chapter IIc on remote work (Articles 67¹⁸–67³⁶). It should be added that the provisions on remote work from the COVID Act remained in force until July 7, 2023, i.e., three months after the end of the state of epidemiological threat.

The currently binding provisions on remote work, contained in the amended Labour Code, define it as work performed wholly or partially in a location chosen by the employee and agreed upon with the employer.¹⁵

The most important innovation compared to telework was granting the employer the ability to independently issue decisions about transitioning to remote work, without the necessity of obtaining employee consent, which was the opposite of telework, where a joint decision of both parties was required. Moreover, the manager can withdraw from delegating an employee to remote work at any time, which provided greater freedom compared to the more rigorous rules of telework.¹⁶

The new provisions also do not require remote work to be systematic, as was the case with telework (Article 67⁵ § 1 of the Labour Code). Already under the COVID Act regulations (Article 3[1] of the Act of March 2, 2020), remote work could be performed for a specified period, without imposing a fixed schedule, and could be combined with office work (if sanitary regime solu-

¹⁴ In the Act of December 1, 2022, amending the Act – Labour Code and certain other acts (Journal of Laws of 2023, item 240), according to Article 21 of the Act, the Act enters into force after 14 days from the date of announcement, except for Article 1 point 2, Article 3 points 1 and 3, Article 4 points 1 and 3, Article 5 point 1, Article 6, Article 7, Article 8, Article 9, Article 10 point 1, Article 12, Article 13 points 1 and 2, Article 15, Article 18, and Article 19, which entered into force after two months from the date of announcement on February 6, 2023, i.e., from April 7, 2023.

¹⁵ Article 67¹⁸ of the Labour Code.

¹⁶ See also: M. Król, *Praca zdalna – cechy, uwarunkowania, implikacje dla procesu pracy* [Remote Work: Characteristics, Conditions, Implications for Work Process], Katowice 2022, pp. 8–26.

tions allowed). Currently – the solution consisting of combining office work with remote work – is defined by the term hybrid remote work.

A different approach than in the case of telework was also applied to equipment issues. While with telework the employer had to provide necessary equipment, the new provisions introduced in the COVID Act allowed for the use of the employee's private equipment, provided adequate protection of confidential data was ensured (Article 3[4] of the Act of March 2, 2020).

Health and safety regulations were also simplified compared to telework. Instead of applying all detailed occupational safety and health requirements, it was sufficient to establish basic principles for safe remote work performance (Article 3[8] of the COVID Act). These temporary solutions, introduced under the special act, later became the foundation for introducing permanent changes to the Labour Code that entered into force in 2023.

The integration of two legal orders and organization of provisions introducing the possibility of performing remote work was implemented in 2023. It was the legislator's intention that in connection with the need to protect the life and health of employees and their families (which was the direct cause of the urgent introduction of COVID Act provisions in March 2020), work was undertaken to prepare provisions enabling the provision of this form of work permanently. The draft act amending the Act – Labour Code and certain other acts (printed matter 2335),¹⁷ which was submitted to the Sejm on June 7, 2022, assumed a number of changes in labour law, including remote work performance. The justification to the act indicates that one of the two specified goals that guided the drafter was the necessity to meet the justified needs of employees and employers regarding the introduction of regulations concerning remote work as a permanent solution.

The amending Act was passed on December 1, 2022. The Senate's amendments were not considered. The Act was signed by the President on January 27, 2023, and published in the Journal of Laws on February 6, 2023. The new provisions regarding remote work entered into force on April 7, 2023 (as an exception to the 14-day period for the Act's entry into force – they entered into force 2 months after its publication).¹⁸

¹⁷ This Act amends the following acts: the Act of October 26, 1982, on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism, the Act of April 6, 1990, on the Police, the Act of October 12, 1990, on the Border Guard, the Act of August 24, 1991, on the State Fire Service, the Act of August 27, 1997, on Vocational and Social Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities, the Act of May 24, 2002, on the Internal Security Agency and Foreign Intelligence Agency, the Act of April 20, 2004, on Employment Promotion and Labour Market Institutions, the Act of June 9, 2006, on the Central Anti-Corruption Bureau, the Act of April 9, 2010, on the Prison Service, the Act of January 28, 2016 – Law on the Prosecutor's Office, the Act of November 16, 2016, on the National Revenue Administration, the Act of December 8, 2017, on the State Protection Service, and the Act of March 2, 2020, on special solutions related to preventing, counteracting, and combating COVID-19, other infectious diseases, and crisis situations caused by them.

¹⁸ In the Act of December 1, 2022, amending the Act – Labour Code and certain other acts (Journal of Laws of 2023, item 240), according to Article 21 of the Act, the Act enters into force after 14 days from the date of

During the legislative process, the legislator submitted the draft for opinion to a number of relevant institutions (Employers of Poland, Confederation of Polish Employers Lewiatan, Chief Labour Inspector, Supreme Court, and others). From the analysis of the positions taken by these institutions, it appears that the main points.

Areas where the reviewers submitted comments and the need for amendments concerned, among others:

1. Establishing compensation costs and lump sums that employers were to bear in connection with the necessity to reimburse remote work costs incurred by employees performing remote work,¹⁹
2. The need to specify costs that the employer should reimburse to remotely working employees, including the exclusion of certain costs (e.g., desk or chair costs),²⁰
3. Increasing the dimension of occasional remote work from 24 to 36 days,²¹
4. Moving away from the necessity to agree each time with the employer on the remote work location in favor of a more permanent solution (e.g., permanently indicating two addresses or establishing a solution in this regard in internal workplace regulations),²²
5. Moving away from requiring employees to submit declarations each time that they have appropriate premises or technical conditions for performing remote work,²³ especially in urgent situations requiring directing employees to remote work *ad hoc*,²⁴
6. The necessity to regulate tax provisions in the context of the new form of work,²⁵
7. Improving regulations regarding the deadline and possibility of preparing an accident report by the accident team in case of work accidents,²⁶

announcement, except for Article 1 point 2, Article 3 points 1 and 3, Article 4 points 1 and 3, Article 5 point 1, Article 6, Article 7, Article 8, Article 9, Article 10 point 1, Article 12, Article 13 points 1 and 2, Article 15, Article 18, and Article 19, which entered into force after two months from the date of announcement on February 6, 2023, i.e., from April 7, 2023.

¹⁹ President of the Lewiatan Confederation, Mr. Maciej Witucki, letter dated June 21, 2022, to printed matter 2335 (draft act), ref: KL/237/116/RL/2022 and President of the Management Board of Employers of Poland Mr. Rafał Baniak, letter dated September 9, 2022, ref: CML/0397/09.22/BS/KS.

²⁰ President of the Management Board of Employers of Poland Mr. Rafał Baniak, letter dated September 9, 2022, ref: CML/0397/09.22/BS/KS.

²¹ President of the Lewiatan Confederation, Mr. Maciej Witucki, letter dated June 21, 2022, to printed matter 2335 (draft act), ref: KL/237/116/RL/2022 and President of the Management Board of Employers of Poland Mr. Rafał Baniak, letter dated September 9, 2022, ref: CML/0397/09.22/BS/KS.

²² President of the Lewiatan Confederation, Mr. Maciej Witucki, letter dated June 21, 2022, to printed matter 2335 (draft act), ref: KL/237/116/RL/2022.

²³ *Ibid.*

²⁴ President of the Management Board of Employers of Poland Mr. Rafał Baniak, letter dated September 9, 2022, ref: CML/0397/09.22/BS/KS.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

8. Too short time to agree on arrangements with trade unions (especially for large employers),²⁷
9. Lack of provisions ensuring the obligation to create documentation from controlling work of an employee performing remote work,²⁸
10. Proposal to prepare a “universal” risk assessment for work performance at a given work position (instead, it was postulated to remove the term “universal” in this point),²⁹
11. Too short *vacatio legis* period,³⁰
12. Specifying the grounds for employer’s refusal to consider the employee’s binding request submitted under Article 67¹⁹, so that the refusal – besides justification in the form of work organization and type of work – could also be dictated by premises such as: employee skills (and their lack), employee approach and engagement in work performance understood as situations where it may turn out that the employee does not guarantee appropriate engagement, effectiveness, and such work formula has not proved effective in their case. In such a case, according to the reviewer, the employer should have the right to recall the employee.³¹

None of the reviewing institutions and organizations raised any objections to the remote work formula in general, nor to the introduction of new possibilities for its implementation, i.e., occasional and hybrid. No one also questioned the legitimacy of maintaining in the provisions the regulations concerning the binding employee request previously included in Article 67⁶ § 620 of the Labour Code (during the validity of telework), and in the Act passed on December 1, 2022 (based on the reviewed draft printed matter 2335) regulated in Article 67¹⁹, and the amendment of the Lewiatan Confederation regarding the possibility of refusing an employee due to dissatisfaction with the quality of performed work – was not considered.

In connection with the legislator’s decision to enable employees to perform work in the form of remote work, the paradigm of subordinate work, in which work organization belongs to the employer, has fallen.³² Thus, an employee working from home independently plans tasks and determines time for their completion, which is directly presented in current labour law literature.³³

²⁷ President of the Lewiatan Confederation, Mr. Maciej Witucki, letter dated June 21, 2022, to printed matter 2335 (draft act), ref: KL/237/116/RL/2022, Employers of Poland, Supreme Court.

²⁸ Chief Labour Inspector, Ms. Katarzyna Łażewska-Hrycko, letter dated July 7, 2022, to printed matter 2335 (draft act), ref: UNP:GIP-22-38178, GIP-GPP.400.6.2022.2.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² See more broadly M. Gładoch, *Praca zdalna w praktyce. Zagadnienia prawne* [Remote Work in Practice: Legal Issues], Warszawa 2020, Legalis [accessed: 27.12.2024], p. 11.

³³ K. Walczak, M. Wojewódka (eds), *Prawo pracy dla sędziów i pełnomocników* [Labour Law for Judges and Legal Representatives], § 5, <https://sip.legalis.pl/> [accessed: 16.01.2025]; M. Gładoch, *Praca... [Remote...]*, Legalis [accessed: 27.12.2024], *ibid.*

Therefore, from the very essence of remote work follows independent organization of working time during the working day.³⁴ Additionally, it should be noted that the application of remote work transfers its performance to the employee's private space, which means that in the case of employer control, the employer is obligated to conduct it in agreement with the employee and without disturbing the domestic peace of the employee and their relatives.

Remote Work – Current Solutions

As mentioned earlier, remote work regulations were largely based on the previously regulated telework in the Labour Code, taking into account provisions regarding remote work resulting from the COVID Act. The final shape of provisions included in the Act considers not only experiences from applying telework and remote work during the pandemic but also represents a compromise resulting from arrangements with social partners who reviewed the draft act during the legislative process in 2022. Remote work ultimately regulated in the Labour Code is therefore not a uniform institution, as the shape of provisions must combine different objectives arising from the needs of employees and employers, and even the state (e.g., resulting from state health policy).³⁵ Consequently, in Article 67¹⁸, the legislator prepared different types of remote work in the Act: complete (permanent), sporadic (hybrid, i.e., combining office work with work outside the workplace, which can be pre-planned (and performed with specific frequency) or implemented *ad hoc* (Article 67³³ § 1 LC).

Remote work in its basic assumption is voluntary and requires mutual consent of both parties, and the initiative for remote work can come from either the employer or employee. According to the position expressed in literature, when agreeing to start remote work implementation, the employer and employee should agree on at least basic elements: the will to perform remote work, its scope (whether it will be partial or complete remote work) and the place of remote work performance.³⁶

Remote work can be established between the employer and employee both when concluding an employment contract (Article 67¹⁹ § 1 LC) and during employment through mutual agreement. In the case of implementing remote

³⁴ Such understanding of remote work means that the employer cannot reproach the employee for organizing their workday, for not answering the phone at a given moment, or calling back only after half an hour, as well as not responding to an email immediately.

³⁵ See: M. Sidor-Rządkowska, *Kształtowanie przestrzeni pracy. Praca w biurze, praca zdalna, coworking* [Shaping Work Space: Office Work, Remote Work, Coworking], „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” [‘Human Resources Management’] 2021, 4, 141, p. 64.

³⁶ K. Walczak, M. Wojewódka (eds), *Prawo...*, *ibid.*, <https://sip.legalis.pl/> [accessed: 16.01.2025].

work in full or partial form, Article 67²⁰ LC imposes on the employer the obligation to establish rules for its provision jointly with trade unions, and in the absence of agreement – independently through regulations.

The new provisions impose on the employer the obligation to provide the employee with all necessary means to perform work, particularly technical equipment (Article 67²⁴ § 1 LC). Additionally, the employer is obligated to bear all costs directly related to remote work, especially electricity and internet charges.

Health and safety regulations, contained in Article 67³¹ LC, require the employee to submit a declaration (paper or electronic) confirming appropriate working conditions in the chosen location. The employer, on the other hand, is obligated to conduct an occupational risk assessment related to remote work and inform the employee about its results and safe work principles.

Article 67²⁸ LC introduces important guarantees for remote workers, prohibiting any discrimination and unequal treatment in areas of employment, professional development and training, both when establishing and terminating the employment relationship.

The Concept and Essence of the Hybrid Remote Work Model

Hybrid work represents a modern model of work organization that is dynamically developing in contemporary organizations worldwide.³⁷ According to the definition adopted by the International Labour Organization (ILO), hybrid work is a flexible form of employment combining work performed at a traditional workplace with work carried out remotely. This model gained particular significance during the COVID-19 pandemic when organizations worldwide had to quickly adapt to new operating conditions.

The experiences of American corporations such as Microsoft and Google show that hybrid work can take various forms. Some organizations adopt a 3–2 model (three days in the office, two days remote) or 2–3 model (two days in the office, three days remote), while others allow teams greater flexibility in determining the proportion between office and remote work. For example, Microsoft introduced a “hybrid workplace flexibility” policy that allows employees to perform up to 50% of work remotely without requiring special supervisor approval.

In Europe, particularly interesting hybrid work solutions have been introduced in Scandinavian countries. In Sweden and Denmark, the hybrid model is viewed as an element of broader work-life balance policy. Companies like

³⁷ Hybrid Work Is Just Work. Are We Doing It Wrong?, 'Work Trend Index Special Report' 2022, Sept. 22, <https://www.microsoft.com/en-us/worklab/work-trend-index/hybrid-work-is-just-work> [accessed: 15.01.2025].

Ericsson and Spotify provide employees with significant flexibility in choosing their work location, focusing on results rather than physical presence in the office.

The Japanese approach to hybrid work is more conservative, stemming from a deeply rooted office work culture. However, even there, gradual changes are observed, particularly in the technology sector. Companies like Fujitsu have implemented “Work Life Shift” programs that assume a permanent transition to a hybrid model for most employees.

An important aspect of hybrid work is its impact on organizational culture. Research conducted by Harvard Business Review indicates that organizations effectively implementing the hybrid model maintain a strong organizational culture through conscious planning of team interactions and use of technology to maintain bonds between employees. An example is the Dutch ING Bank, which introduced the concept of “digital-first, but not digital-only” – combining the advantages of remote work with regular team meetings in the office.

It’s also worth noting the spatial aspect of hybrid work. Companies like Siemens and Unilever are transforming their offices into spaces primarily dedicated to teamwork and creative work, while individual work can be performed remotely. This approach, called “activity-based working” – assumes that different types of tasks require different work environments.

International experiences also show that effective implementation of the hybrid model requires proper preparation from both the employer and employees. French company Capgemini developed a comprehensive training program for managers and employees, focusing on developing competencies necessary in a hybrid environment, such as time management, effective communication, and use of digital tools.

Having analyzed international examples of hybrid work implementations, it can be observed that there is no single universal model. Each organization must adapt solutions to its specific characteristics, organizational culture, and employee needs. However, maintaining balance between flexibility and the need to maintain organizational cohesion and effective team collaboration is key.

Hybrid work can also be effective for work performed by Ukrainians. While several years ago, Ukrainian work in Poland mainly consisted of physical labour, very often additionally illegal. However, for several years, due to changes in diploma recognition, the need to fill gaps in the Polish labour market, and thus utilizing their competencies and professional skills for tasks in the Polish labour market. Simplification of procedures for labour market access, residence legalization access, and significant reduction in the costs of these procedures – led to a change in the situation of Ukrainians in the Polish labour market. Currently, Ukrainians in Poland live legally and most often work legally as well, so in their case, remote work implementation would

also be justified. It would also allow traveling between Poland and Ukraine without having to resign from work and maintaining employment stability and continuity.

Hybrid work constitutes an innovative work organization model that flexibly combines traditional office work performed at the employer's premises with remote work performed outside of it. This model allows for adapting the workplace to current organizational and employee needs while maintaining key advantages of both forms³⁸. Unlike full remote work, the hybrid model enables maintaining direct contact between employees, which is fundamental for building organizational culture and effective team collaboration.

The genesis of hybrid work dates back to the period before the COVID-19 pandemic, however, the 2020 health crisis became a turning point in its popularization. Initially, a solution forced by circumstances evolved into a consciously chosen work organization model that gained recognition among both employees and employers. Experiences from the pandemic period showed that remote work can be as effective as office work, and the hybrid model allows benefiting from both forms.

From employers' perspective, introducing the hybrid model brings a series of measurable benefits. First and foremost, it allows for optimization of costs related to maintaining office space, which has significant economic importance in the era of rising rental prices. The hybrid model also enables increasing work efficiency through better adaptation of the workplace to the nature of tasks. Additionally, offering hybrid work possibilities increases employer attractiveness in the labour market and allows for acquiring talents from various geographical locations.

Agreement on Hybrid Remote Work: Amendment to the Contract

According to current regulations (Article 67¹⁹ § 2 of the Labour Code), an employee's request for complete hybrid remote work or occasional work should be submitted in paper or electronic form. If there exists an employee portal in the workplace where, among other things, working time is recorded (entry, exit), through which vacation requests, social benefit applications, business trip requests, work outside the employer's premises, etc. are submitted – then

³⁸ See also: P. Binder, *Praca zdalna w czasie pandemii i jej implikacje dla rodzin z dziećmi – badanie jakościowe* [Remote Work During the Pandemic and Its Implications for Families with Children: Qualitative Research], Instytut Filozofii i Socjologii PAN 2022, 18, 1, pp. 84–87, I. Mędryk (ed.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowej przestrzeni fizycznej i społecznej* [Human Resource Management in New Physical and Social Space], Warszawa 2021, *passim*.

in this portal (or in another analogous tool – there should also be a tab with an electronic form for requesting remote work (including its hybrid form). In such a case, submitting the request through this portal and conducting the entire procedure (reviewing the submitted request, final consideration of the request) should be treated as a formal agreement on remote work (including hybrid).³⁹ In the case of complete remote work, the organizational problem is smaller, as it is sufficient to submit a request with one continuous term agreed with the employer (e.g., selected consecutive months or the entire year). The situation becomes more complicated when requesting hybrid work, which by its nature is performed partly at the employer's premises and partly remotely. In such a case, it is reasonable for the IT tool used in the employer's workplace (employee portal) to have functionality enabling submission of hybrid remote work requests for specific days in the month.

If this tool does not have such technical capability, then a paper request should be submitted to the employer, specifying concrete remote work dates proposed by the employee. This issue can also be regulated in such a way that the employee and employer agree that it will be, for example, the first and third week of each month. It is important that the requested scope and schedule of hybrid remote work corresponds to the arrangements contained in the employer's internal legal acts.

In connection with the definition of remote work contained in Article 67¹⁸ of the Labour Code, the request should also indicate the place of remote work performance. If due to the presence of all necessary functionalities in the employee portal – the request submitted electronically in this way contains all the indicated elements and was subsequently accepted by the employer, it can be considered that remote work has been agreed upon, and thus an amendment to the employment contract regarding remote work has been concluded. Electronic documentation used by the employer makes paper requests unnecessary, although the latter provide greater evidentiary security.

Exclusion of Remote Work Application and Binding Employee Request

It should also be noted that the employer can at any time exclude the possibility of applying complete, hybrid, or occasional remote work, as the regulations adopted in 2022 concerning remote work list and define its 3 types but do not mandate their application. The employer has the right to determine that due to the type of activity, nature, or organization of work – this type

³⁹ See: E. Drzewiecka, *Uzgodnienie pracy zdalnej. Praktyczne wyjaśnienia* [Agreement on Remote Work: Practical Explanations], <https://sip.legalis.pl/> [accessed: 16.01.2025], *passim*.

of work form is not advisable or possible in their workplace. In such a case, only the possibility of submitting a request under Article 67¹⁹ remains, but this mode applies to a very narrow, privileged group of employees who, by the legislator's will, legally acquire the right to submit a request that binds the employer.

The remote work provisions that entered into force on April 7, 2023, give special rights to specific groups of employees who can effectively demand the employer's consent for remote work (which was partially regulated already in the Labour Code amendment of May 10, 2018, during the telework period), and according to Article 67¹⁹ § 6 and 7 of the Labour Code,⁴⁰ these groups include:

- (1) pregnant women,
- (2) parents of children up to 4 years old,
- (3) parents of children with disabilities (according to Article 142¹ § 3 LC, also after children reach adulthood),
- (4) persons caring for disabled members of immediate family or cohabitants with appropriate disability certificates.

G. Spytek-Bandurska emphasizes in her analyses that “[...] the employer is obligated to accept a remote work request submitted independently by employees with special family situations, for whom this form of employment constitutes a significant facilitation in reconciling private matters with professional ones. [...] The principle is to accept the request, as it has a binding character.”⁴¹

The legal construction of Article 67¹⁹ § 6 gives the employee the possibility to effectively pursue their rights against the employer, who essentially cannot refuse consent for remote work if the employee meets the conditions specified in the provision. This position corresponds with the position presented by A. Sobczyk in the Labour Code commentary, speaking of the obligation to consider such a request in connection with pro-family policy.⁴²

⁴⁰ Article 67¹⁹ LC § 6. The employer is obligated to accept the request of an employee referred to in Article 142¹ § 1 points 2 and 3, a pregnant employee, an employee raising a child until the completion of its 4th year of life, as well as an employee providing care for another member of immediate family or another person living in the same household, who have a disability certificate or a certificate of significant degree of disability, for remote work performance, unless it is not possible due to work organization or the type of work performed by the employee.

⁴¹ G. Spytek-Bandurska [in:] W. Muszalski, K. Walczak (eds) Labour Code Commentary, Warszawa 2024, Legalis [accessed: 27.12.2024], Komentarz do art. 67¹⁹: Wykonywanie pracy zdalnej [Commentary on Article 67¹⁹: Working remotely], pkt 3: Praca zdalna dla wybranych kategorii pracowników [point 3: Remote work for selected categories of employees].

⁴² The Labour Code Act introduces a mandate to accept the request of an eligible employee for remote work performance in the cases mentioned in § 5 and 6, which is related to the implementation of pro-family policy. The Act does not specify the form of such request. It seems that considering the objectives that serve to grant employees the right to demand work performance in remote form, the employer should, in principle, accept any location indicated by the employee – A. Sobczyk [in:] A. Sobczyk (ed.) Labour Code Commentary, C.H. Beck 2025, Legalis [accessed: 27.08.2025], Komentarz do art. 67¹⁹ [Commentary on Article 67¹⁹], pkt 10: Zakres związania wnioskiem pracownika [point 10: Scope of the employee's request].

Also, the latest 2024 Infor publication “Remote Work. Obligations and rights of employees and employers, Payroll and HR Essential Guide” confirms that although the employer has freedom in deciding on remote work requests, they must accept them in the case of employees listed in Article 67¹⁹ § 6 and § 7 of the Labour Code.

Analysis of the literature shows that the request submitted under Article 67¹⁹ § 6 in connection with 142¹ § 1, 2, 3 cannot be rejected by the employer, and by the legislator’s will, there is an order to accept and implement it. The legislator provided two exceptions to this principal rule, indicated in the content of Article 67¹⁹ § 6.

Thus, we are dealing with a statutory obligation causing that the employee’s request for remote work (complete / hybrid or occasional) must be considered positively by the employer even when the employer generally does not implement remote work in their workplace.

There are only two exceptions to this generally applicable statutory principle if the nature of the performed work meets the premises of such type of work that makes it impossible to perform remotely or such organization of it.

Premises for Refusing an Employee’s Request

The doctrine emphasizes that only these two (and no other) premises authorize the employer to refuse the request in accordance with legal provisions and only the occurrence of one or both of them simultaneously gives the employer the possibility to reject the employee’s binding request.

The employer may not accept the employee’s request for remote work only in a situation where it is unfeasible due to the method of work organization or the nature of performed official duties.⁴³ An analogous solution was adopted in Article 18^{21e} § 2 of the Labour Code regarding an employee’s request to combine parental leave with work. Examples of obstacles related to “work organization” can include the necessity to provide work in a continuous system (e.g., on a production line) or in close cooperation with other employees requiring identical working hours,⁴⁴ as well as conducting classes as a foreign language teacher (unless the school offers online courses).⁴⁵

⁴³ See: T. Kowalski, (ed.) *Praca zdalna. Obowiązki i uprawnienia pracowników i pracodawców. Niezbędnik kadrowo-płacowy* [Remote Work: Obligations and Rights of Employees and Employers. HR-Payroll Essential Guide], 2024, 4, „Serwis Prawno-Pracowniczy Inforlex” [accessed: 04.01.2025].

⁴⁴ See: M. Latos-Miłkowska, *Komentarz do art. 1821e* [Commentary to Article 1821e] (in:) Florek L. (ed.), *Kodeks pracy. Komentarz* [Labour Code: Commentary], Warszawa 2017, LEX/el., Nb.

⁴⁵ See also: B. Samoraj-Charitonow, *Praca zdalna a wiążący pracodawcę wniosek pracownika* [Remote Work and the Employee’s Binding Request to the Employer], „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” [‘Social Security: Theory. Law, Practice’] 2024, 19, pp. 68–79.

On the other hand, examples of “type of work” excluding the possibility of remote work are: sales (except for e-commerce), cleaning services, production work, as well as professions such as surgeon, nurse, social welfare home caregiver, mail carrier, installer, or train driver – all these professions require the physical presence of the employee at the workplace due to the nature or organization of performed tasks, therefore in practice remote work requests can be submitted mainly by administrative-office workers and sales representatives.⁴⁶

The concept of “work organization” refers to management processes and is often linked to the company’s business profile – according to the “Encyclopedia of Management,” the simplest definition of work organization specifies “what needs to be done and who should do it”.⁴⁷ Meanwhile, “type of work” is a legal term, usually referring to the occupied position – it is obvious that certain professions (e.g., driver, baker, cleaner, mail carrier) cannot be performed remotely, so in such cases, the employee’s request must be rejected, as its implementation would require assigning different duties to the employee.⁴⁸

During the opinion-giving stage of the draft law introducing the application procedure from Article 67¹⁹ § 6, only one reviewer (Lewiatan Confederation) raised objections to the content of this provision and expected the addition of more premises under which the employer could refuse to positively consider the employee’s binding request: the manner of performing remote work and the employee’s skills. The opinion proposed that this fragment of the provision should read as follows:

The employer is obligated to accept the request of an employee referred to in Article 142¹ § 1 points 2 and 3, a pregnant employee, an employee raising a child until the completion of its 4th year of life, as well as an employee providing care for another member of immediate family or another person living in the same household, who have a disability certificate or a certificate of significant degree of disability, for remote work performance, unless it is not possible due to work organization or type of work performed by the employee, the manner of its performance by the employee, or the employee’s skills.⁴⁹

The justification for the proposed amendment stated, among other things, “[...] already during the performance of work in remote format, it may turn out that the employee does not guarantee appropriate engagement, efficiency, such cooperation formula has not proved effective”.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ https://mfiles.pl/pl/index.php/Organizacja_pracy [accessed: 18.10.2022].

⁴⁸ M. Gładoch, *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości. Nowelizacja kodeksu pracy. Komentarz. Linia orzecznicza [Remote Work. Sobriety Control. Labour Code Amendment. Commentary. Case law]*, Warszawa 2023, Legalis [accessed: 15.01.2025], *passim*.

⁴⁹ Opinion of the Lewiatan Confederation of Employers on the draft act amending the Labour Code Act of 2022 (printed matter 2335), p. 8.

The legislator decided not to include the requested change in the content of the proposed Article 67¹⁹, and in this regard took a firm position, rejecting the proposed change to the provision's content about adding two additional premises enabling rejection of the request. Such an unequivocal position of the legislator during the legislative process clearly shows that the legislator did not intend to give employers the possibility to refuse or withdraw consent for remote work due to reasons such as unsatisfactory work performance or insufficient employee skills. Therefore, not only does the current wording of the provisions exclude such bases for request rejection, but the course of the legislative process itself confirms that the legislator deliberately opposed the introduction of criteria related to assessing the quality of work or the manner of its performance by the employee in remote mode.

Abstrakt

Artykuł omawia zagadnienie pracy zdalnej o charakterze hybrydowym, która została wprowadzona do polskiego systemu prawnego nowelizacją kodeksu pracy (obowiązującą od 7 kwietnia 2023 r.), dodającą rozdział IIc o pracy zdalnej. Celem jest analiza nowej instytucji prawnej oraz ocena jej kształtu w kontekście: zmian społecznych, godzenia ról zawodowych i *work-life balance*, konsekwencji jej realizacji dla mobilności międzynarodowej, w tym także dla sytuacji Ukraińców na rynku pracy, pozycji osób uprzywilejowanych w zakresie wniosku wiążącego pracodawcę, znaczenia pracy zdalnej dla rynku pracy i zatrudnienia, jak również dla możliwości utrzymania ciągłości świadczenia pracy przez Ukraińców, na których trudna sytuacja polityczna wymusza niekiedy mobilność *ad hoc*.

Słowa kluczowe: praca zdalna, rynek pracy, zatrudnienie, osoby uprzywilejowane, *work-life balance*, wiążący wniosek pracownika, Ukraińcy na rynku pracy.

BIBLIOGRAPHY

Binder P., *Praca zdalna w czasie pandemii i jej implikacje dla rodzin z dziećmi – badanie jakościowe* [Remote Work During the Pandemic and Its Implications for Families with Children: Qualitative Research], „Instytut Filozofii i Socjologii PAN”, 2022, 18, 1.

Cross-Border Remote Work FAQs Poland, 05.04.2023, <https://leglobal.law/countries/poland/poland-remote-work-faq/> [accessed: 13.01.2025].

Drzewiecka E., Uzgodnienie pracy zdalnej. Praktyczne wyjaśnienia [Remote Work Agreement: Practical Explanations], <https://sip.legalis.pl/> [accessed: 10.10.2023].

Florek L. (ed.), Kodeks pracy. Komentarz [Labour Code, Commentary], Warszawa 2017.

Głądoch M., *Praca zdalna w praktyce. Zagadnienia prawne* [Remote Work in Practice: Legal Issues], Warszawa 2020.

Głądoch M., *Praca zdalna. Kontrola trzeźwości. Nowelizacja kodeksu pracy. Komentarz. Linia orzecznicza* [Remote Work. Sobriety Checks. Amendment to the Labour Code. Commentary. Case Law], Warszawa 2023.

Hybrid Work Is Just Work. Are We Doing It Wrong? Work Trend Index Special Report, <https://www.microsoft.com/en-us/worklab/work-trend-index/hybrid-work-is-just-work> [accessed: 22.09.2024].

Jarząbek M., *Praca zdalna i hybrydowa w IT. Jak pracujemy w 2022 roku?* [Remote and Hybrid Work in IT. How Do We Work in 2022?], Gdynia 2022.

Mędryk I. (ed.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w nowej przestrzeni fizycznej i społecznej* [Human Resource Management in New Physical and Social Space], Warszawa 2021.

Kowalski T. (ed.) *Praca zdalna. Obowiązki i uprawnienia pracowników i pracodawców. Niezbędnik kadrowo-płacowy* [Remote Work: Obligations and Rights of Employees and Employers. HR-Payroll Essential Guide] 2024, 4, Warszawa 2024, „Serwis Prawno-Pracowniczy” Inforlex [accessed: 04.01.2025].

Król M., *Praca zdalna – cechy, uwarunkowania, implikacje dla procesu pracy* [Remote Work: Characteristics, Conditions, Implications for Work Process], Katowice 2022.

Michno A., *Praca zdalna vs. praca hybrydowa. Co stoi za powrotami do biur?* [Remote Work vs. Hybrid Work. What’s Behind the Returns to Offices?], <https://nofluffjobs.com/insights/praca-zdalna-vs-praca-hybrydowa-powroty-z-home-office/> [accessed: 05.01.2025].

Moczydłowska J., *Nowe trendy na rynku pracy – praca w systemie home office w percepcji polskich menedżerów* [New Trends on the Labor Market: Work in the Home Office System as Perceived by Polish Managers], „Marketing i Rynek” [‘Journal of Marketing and Market Studies’] 2021, XXVIII, 4.

Muszalski W., Walczak, K. (eds), *Kodeks pracy. Komentarz* [Labour Code: Commentary], 14th ed., Warszawa 2024.

Prusik A., *Praca zdalna. Praktyczny przewodnik po nowych przepisach* [Remote Work: Practical Guide to New Regulations], Warszawa 2023.

Rosalsky G., *Why Your Bad Boss Will Probably Lose the Remote-Work Wars*, 2022, Sept. 20, NPR.ORG, <https://www.npr.org/sections/money/2022/09/20/1123560338/bad-boss-lose-remote-work-warsv>.

Samoraj-Charitonow B., *Praca zdalna a wiążący pracodawcę wniosek pracownika* [Remote Work and the Employee’s Binding Request to the Employer], „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka” [‘Social Security. Theory, Law, Practice’] 2024, 19.

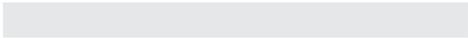
Sidor-Rządkowska M., *Kształtowanie przestrzeni pracy. Praca w biurze, praca zdalna, coworking* [Shaping Work Space: Office Work, Remote Work, Coworking], „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” [‘Human Resources Management’] 2021, 4, 141.

Sobczyk A. (ed.) *Kodeks pracy. Komentarz* [Labour Code: Commentary], Warszawa 2023 and 2025 (two editions).

Walczak K. (ed.), Kodeks pracy. Komentarz [Labour Code: Commentary], Warszawa 2023.

Walczak K., Wojewódka M. (eds), Prawo pracy dla sędziów i pełnomocników [Labour Law for Judges and Legal Representatives], Warszawa 2023.

Wyrwich-Płotka S., *Praca zdalna jako element koncepcji inteligentnego miasta* [Teleworking (sic!) as an Element of the Smart City Concept], „Studia Miejskie” [‘Urban Studies’] 2020, 39.



**Prawo
międzynarodowe
publiczne**
**Public
international law**



Paweł Czubik*

Skutki zastrzeżenia na niekorzyść składającego zastrzeżenie – case study

[Effects of a Reservation to the Disadvantage of the Party Making the Reservation: Case Study]

Abstract

The purpose of this text is to discuss specific reservations to the Convention Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents (the Hague Convention), which have been submitted in recent years by two new acceding States: Indonesia and Rwanda. These reservations are disadvantageous to the submitting party and mean a restriction in the application of the convention's mechanisms to its own documents. Indonesia's accession seems particularly important, given the economic weight of the acceding state and the objections raised to these reservations. This article analyses the reservations made in the light of the rules of general treaty law and answers the question of the extent to which raising objections to such reservations may also have adverse consequences for the objecting State.

Keywords: Convention Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents (Hague Convention), use of foreign documents, reservation to a treaty, objection to a reservation.

Wstęp

Zastrzeżenia składane do traktatów wielostronnych¹, abstrahując od kwestii bardzo niepełnego, nieoddającego w pełni bogactwa prawa zwyczajowego, uregulowania tej problematyki w konwencji wiedeńskiej o pra-

* **Paweł Czubik** – prof. dr hab. nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego i Europejskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (afiliacja), sędzia w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN; <https://orcid.org/0000-0003-0268-8665>; pawel.czubik@uek.krakow.pl / professor of law, DSc, Head of the Department of Public International Law and European Law, Krakow University of Economics (affiliation); judge in Extraordinary Review and Public Affairs Chamber of the Polish Supreme Court.

¹ Zastrzeżenia co do zasady odnoszą się do traktatów wielostronnych. W przypadku traktatu dwustronnego złożenie tego typu oświadczenia przez jedną stronę może jedynie na nowo zainicjować rokowania nad przyjmowaną treścią umowy. Zob. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 92.

wie traktatów², wiążą się zazwyczaj z konkretnym skutkiem, który stanowi pewną wypadkową działań państwa składającego zastrzeżenie oraz państwa, które podejmuje odpowiednią reakcję odnoszącą się do zastrzeżenia (w postaci deklaracji jego przyjęcia lub sprzeciwu wobec zastrzeżenia) bądź też powstrzymuje się od tego typu reakcji. Niezależnie od konkretnych efektów (w przypadku niektórych odmiennych zachowań mogą one paradoksalnie prowadzić do takiego samego lub mocno zbliżonego skutku) można zasadniczo wyodrębnić interes państwa w konkretnych oświadczeniach jednostronnych będących zastrzeżeniami lub sprzeciwami. Każde działanie okołotraktatowe jakiemuś celowi musi służyć – *is fecit, cui prodest*. Niekiedy skutki przyjęcia zastrzeżenia czy też zwykłego sprzeciwu wobec niego są identyczne – gdy celem zastrzeżenia jest niestosowanie danej normy w relacjach państwa składającego zastrzeżenie i państwa, wobec którego zastrzeżenie jest składane. W większości jednak przypadków ostateczny efekt zastrzeżenia zależy od reakcji państwa dotkniętego zastrzeżeniem; rozwiązaniem przy tym krańcowym jest sprzeciw kwalifikowany, uniemożliwiający wejście w życie umowy między państwem składającym zastrzeżenie a państwem składającym sprzeciw.

Niekiedy zdarzają się działania o charakterze zastrzeżeń i sprzeciwów, których sens jest mocno zagadkowy. Są one zaskakujące szczególnie wówczas, gdy zdają się przede wszystkim szkodzić samym państwom składającym rzeczne oświadczenia. Takie właśnie oświadczenie na etapie akcesji do Konwencji o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych³ złożyła w 2021 roku Indonezja – jego analiza będzie przedmiotem niniejszej refleksji.

Konwencje haskie prawa prywatnego i mechanizmy akcesyjne do nich stosowane

Aby zrozumieć istotę problemu, warto w kilku zdaniach przypomnieć zakres zastosowania tego traktatu. Pod względem podmiotowym pozostaje on jednym z aktów prawa międzynarodowego cieszących się największą liczbą państw stron i odnotowujących największy wzrost w tym zakresie w ostatnich latach; jeśli chodzi natomiast o traktaty z zakresu obrotu cywilnoprawnego, jest tu zdecydowanym liderem. Obecnie konwencja wiąże ponad 120 państw stron⁴, w ciągu zaś ostatnich dwóch dekad liczba jej stron wzrosła o blisko pół

² Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439).

³ Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzona w Hadze 5 października 1961 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 112, poz. 93), dalej: konwencja lub konwencja haska.

⁴ Liczba państw stron wskazanych na stronach internetowych konwencji haskiej to 127, w niektórych miejscach wskazuje się na 129 stron (licząc członkostwo wszystkich odrębnych celnie terytoriów Chin). W rzeczywistości państw w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego jest nieco mniej – jako państwa

setki. Jest jedynym z traktatów dotyczących obrotu cywilnoprawnego (dokładniej zaś wybranego zagadnienia międzynarodowej procedury cywilnej, a mianowicie uwierzytelniania dokumentów zagranicznych) przyjętych na forum Konferencji Haskiej Prawa Prywatnego Międzynarodowego – organizacji rządowej, której aktywność⁵ datuje się od roku 1893⁶, zajmującej się obrotem cywilnoprawnym z zagranicą.

Traktaty (potocznie określane jako konwencje haskie) przyjmowane na forum Konferencji tradycyjnie dzielą się na traktaty przedwojenne (tzw. stare konwencje⁷) oraz powojenne⁸ – w tym prezentowana konwencja, przyjęta w 1961 roku. Większość konwencji powojennych, łącznie z tą omawianą, przewiduje możliwość składania sprzeciwów wobec akcesji nowych stron do konwencji mających skutek kwalifikowany. Jeśli dotychczasowa strona konwencji złoży (w określonym w konwencji terminie zawitym⁹) sprzeciw wobec

wskazuje się bowiem obszary charakteryzujące się autonomią traktatową w zakresie międzynarodowej procedury cywilnej i pewną ograniczoną zdolnością traktatową. Stąd jako strony konwencji haskiej zwykle wskazuje się Niue i Wyspy Cooka (terytoria stowarzyszone Nowej Zelandii – są traktowane jako odrębne strony tego traktatu niezależnie od uczestnictwa Nowej Zelandii) oraz Makao i Hongkong (będące stronami konwencji pomimo braku uczestnictwa w jej reżimie do listopada 2023 r. Chińskiej Republiki Ludowej).

⁵ Twórcą i pomysłodawcą konferencji był Tobias Asser (1838–1913) – holenderski naukowiec (profesor prawa prywatnego międzynarodowego i prawa handlowego), dyplomata, polityk, członek Rady Państwa Holandii, współlaureat Pokojowej Nagrody Nobla w 1911 r. (za udział w stworzeniu Stałego Trybunału Arbitrażowego w 1899 r.), a także jeden z założycieli Instytutu Prawa Międzynarodowego w 1873 roku.

⁶ Początkowa aktywność Konferencji odpowiadała jej nazwie – stanowiła cykliczną konferencję międzynarodową (pod nazwą Konferencja Haska dla Unifikacji Międzynarodowego Prawa Prywatnego – w pierwszych pracach w 1893 r. brało udział 13 państw) – nie cechowała się tym samym podmiotowością prawnomiędzynarodową. Decyzję o przekształceniu cyklicznej konferencji w organizację międzynarodową podjęto dopiero po drugiej wojnie światowej – by zaś zmianę tę osiągnąć, w 1951 r. przyjęto statut Konferencji Haskiej Prawa Prywatnego Międzynarodowego, który wszedł w życie w 1955 r. (zob. tekst jednolity zmienionego statutu Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego, przyjęty w Hadze 30 czerwca 2005 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 1090). Zob. również: P. de Cesari, *Riserve, dichiarazioni e facoltà nelle convenzioni dell'Aja di diritto internazionale privato* [w:] *Six Studies on Reservations*, T. Treves (red.), 'Comunicazioni e studi' 2002, 22, Milano, ss. 151–153.

⁷ Najślawniejszymi traktatami są (dziś już wyłącznie pomnikowe) konwencje dotyczące międzynarodowej procedury cywilnej: konwencja z 1896 r. oraz konwencja, która ją zastąpiła – z 1905 r. (Konwencja dotycząca procedury cywilnej – podpisana w Hadze 17 lipca 1905 r., Dz.U. z 1926 r. nr 126 poz. 735 – formalnie obowiązuje w stosunkach z państwami, które nie przyjęły Konwencji dotyczącej procedury cywilnej, podpisanej w Hadze 1 marca 1954 r., Dz.U. z 1963 r. nr 17, poz. 90; zob. art. 29 tej konwencji; taka sytuacja dotyczy tylko relacji Polski i Estonii i jest jedynie obowiązywaniem w teorii, przepisy konwencji z 1905 r. nie mają bowiem realnego zastosowania w sytuacji obowiązywania prawa unijnego i umowy o pomocy prawnej Polska-Eстонia). Natomiast konwencja haska w sprawie kolizji ustaw przy obywatelstwie (zob. Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpaństwowości, podpisane w Hadze 12 kwietnia 1930 r., Dz.U. z 1937 r. nr 47, poz. 361) nie powstała w ramach aktywności konferencji haskiej (choć miejsce podpisania i przyjmowana od tego potoczna nazwa mogą wprowadzać w błąd), lecz pod auspicjami Ligi Narodów.

⁸ Najbardziej znaną konwencją z tej grupy jest bez wątpienia Konwencja dotycząca kolizji praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych, sporządzona w Hadze 5 października 1961 r. (Dz.U. z 1969 r. nr 34, poz. 284).

⁹ Uchybienie terminowi jest jednoznaczne z niezłożeniem sprzeciwu. W tego typu przypadkach (np. Portugalia złożyła zbyt późno sprzeciw wobec akcesji Indii w 2005 r.) depozytariusz wskazywał na sprzeciw spóźniony jako nieistniejący. Należy jednak pamiętać, że w prawie międzynarodowym publicznym kwestie formal-

akcesji nowej strony, to konwencja nie wchodzi w życie pomiędzy państwem składającym sprzeciw a państwem przystępującym – co oznacza, że nadal w tego typu relacjach dwustronnych stosowane są dotychczasowe mechanizmy uznawania mocy dowodowej dokumentów (legalizacji konsularnej).

Z uwagi na fakt, że w porównaniu do legalizacji konsularnej – choć odmiennie twierdzili twórcy konwencji¹⁰ – obniża ona poziom bezpieczeństwa obrotu dokumentami zagranicznymi, państwa rozważają w praktyce zagrożenie, jakie dla ich przestrzeni prawnej mogą stwarzać potencjalnie sfałszowane dokumenty z innych państw¹¹. Sprzeciwy wobec akcesji są w praktyce konwencji mechanizmem dość często stosowanym (możliwość ich składania wynika z jej art. 12 ust. 2). Warto choćby wspomnieć, że Polska złożyła trzy tego typu sprzeciwy: wobec akcesji Burundi (w 2014 r.), Kosowa (w 2016 r.) oraz Pakistanu (w 2022 r.). Oznacza to, że pomimo iż nowe państwa przystąpiły do konwencji, to w relacjach wzajemnych Polski i każdego z trzech wymienionych państw z osobna reżim prawny tego traktatu nie obowiązuje, natomiast w zakresie uwierzytelniania dokumentów zagranicznych zastosowanie znajdują stosowne przepisy prawa wewnętrznego.

Zasadniczy problem dotyczy tego, że państwo przystępujące (ang. *acceding state*) nie ma prostej, symetrycznej możliwości – w świetle samej litery tego traktatu – zapobieżenia wejściu w życie traktatu pomiędzy nim a państwem już wcześniej będącym stroną traktatu. Można założyć, że stanowi to pewne ryzyko, które musi ono wkalkulować – *de facto* ważąc je z korzyściami wynikającymi z traktatu. Nie oznacza to bynajmniej, że nie pojawiają się mechanizmy podważania obowiązywania konwencji pomiędzy państwem przystępującym a państwem będącym wcześniej stroną tego traktatu poprzez wykorzystanie przez państwo przystępujące instytucji typowych dla prawa traktatów w postaci zastrzeżeń. Zasadniczo deklaracje o takim skutku składane były w przypadku występowania pomiędzy państwami kwestii politycznych (skutkujących brakiem nawiązanych stosunków dyplomatycznych czy wręcz brakiem uznania). Takie zastrzeżenia pojawiły się np. ze strony przystępującego Pakistanu w stosunku do uczestniczących już w reżimie konwencji Indii. Deklaracje w przedmiocie niestosowania konwencji z uwagi na brak uznania składały też liczne państwa nieuznające Kosowa – w tym przypadku działanie to miało nie tylko zapobiec obrotowi na warunkach konwencyjnych

ne związane z terminami są postrzegane w sposób o wiele mniej klarowny niż w wewnętrznych porządkach prawnych. W przypadku np. zastrzeżeń praktyka państw nie wyklucza składania ich po terminie – jako tzw. opóźnionych. Zob. C. Campiglio, *Qualche riflessione a proposito delle riserve tardive* [w:] *Six Studies on Reservations*, T. Treves (red.), 'Comunicazioni e studi', 22, Milano 2002, s. 45. Zazwyczaj dotyczy to jednak sytuacji, gdy termin określony jest w sposób nieściśły (w analizowanym przypadku sprzeciwów wobec akcesji do konwencji mamy do czynienia z jednoznacznie liczoną datą dzienną na złożenie sprzeciwu).

¹⁰ Zob. Y. Loussouarn, *Explanatory Report on the European Convention Abolishing the Requirements of Legalisation for Foreign Public Documents*, Council of Europe, Strasbourg 1968, s. 2.

¹¹ Zob. G. Dahlhoff, *Legalisierung gefälschter oder unwahrer ausländischer Urkunden durch deutsche Auslandsvertretungen*, StAZ, 'Das Standesamt' 1997, 1, ss. 1–4.

z Kosowem (co można było osiągnąć drogą sprzeciwu kwalifikowanego wobec akcesji), lecz przede wszystkim podkreślić fakt nierozpoznawania państwa przystępującego do traktatu jako suwerennego podmiotu. Skorzystanie z konwencyjnego mechanizmu sprzeciwu wobec akcesji (wprost zastosowane np. przez Polskę w przypadku uznawanego przez nią Kosowa) mogłoby być postrzegane jako skorzystanie z mechanizmów zarezerwowanych jako reakcja na aktywność państwa przystępującego i tym samym jako manifestacja uznania Kosowa za państwo; tego efektu nie można było z pewnością przypisać apriorycznemu oświadczeniu odcinającemu się od skutków akcesji nieuznawanego podmiotu.

Charakter analizowanego zastrzeżenia do konwencji

Zastrzeżenie, któremu poświęcona jest niniejsza refleksja, nie miało jednak takiego charakteru i pozornie wydawało się wpisywać w zwykły zakres zastosowania konwencji. Przystąpienie Indonezji do konwencji haskiej¹² (dokonana jeszcze w roku 2021) doszło do skutku 4 czerwca 2022 roku. Nie odnotowano przy tym sprzeciwów kwalifikowanych innych państw stron konwencji haskiej wobec tej akcesji, a tym samym konwencja weszła w życie pomiędzy Indonezją i wszystkimi dotychczasowymi jej państwami stronami (już wówczas ponad stu dwudziestoma). Jednocześnie jednak wymianę not dyplomatycznych wywołała – jak się wydaje, w swej treści niezbyt sensowna w kontekście zastosowania konwencji – deklaracja Indonezji z 5 października 2021 r. dotycząca wyłączenia z zakresu zastosowania konwencji dokumentów wydanych przez indonezyjskie biura oskarżyciela publicznego¹³. Już na pierwszy rzut oka, odnosząc się do tej deklaracji, zakwestionować można literalny jej sens jako odnoszącej się do publicznego charakteru dokumentów indonezyjskich – wydanych przez prokuraturę Indonezji – domniemywając przy tym, że zapewne Indonezji chodzi o zachowanie wymogu legalizacji konsularnej dla prokuratorskich dokumentów z zagranicy, które miałyby być przedłożone w Indonezji. Trudno bowiem jakimikolwiek zasadami logiki wytłumaczyć wyłączenie własnych dokumentów publicznych spod zastosowania konwencji i pozostawienie w stosunku do nich wymogu legalizacji konsularnej (stosowanej przez obcego konsula państwa, dla którego dokumenty te miałyby być przeznaczone). Taka praktyka nie oznaczałaby

¹² P. Czubik, Konwencja haska o zniesieniu wymogu legalizacji – akcesje nowych podmiotów w latach 2020–2021, „Nowy Przegląd Notarialny” 2021, 3, ss. 17–32.

¹³ “The Government of the Republic of Indonesia is bound by the provisions of Article 1 on the scope of public documents in the Convention with a declaration statement that provided that the documents issued by the prosecutor office as the prosecuting body in the Republic of Indonesia, are not included in public documents whose requirements of legalization have been abolished as set forth in this Convention”.

bowiem żadnych korzyści finansowych dla Indonezji (z tytułu legalizacji tej kategorii dokumentów opłaty pobierać będą nadal konsulowie obcy akredytowani w Indonezji, a nie indonezyjski wystawca klauzul apostille). Jest to jednocześnie po prostu praktyka niezrozumiała – w pewnym sensie bowiem Indonezja odrzuca własną kontrolę autentyczności tych dokumentów przeznaczanych do użycia w państwach stronach konwencji haskiej (do której to kontroli po przystąpieniu do tego traktatu ma prawo), wybiera zaś taką kontrolę sprawowaną przez konsulów obcych państw wysyłających akredytowanych na jej terytorium.

Nadto mocno wątpliwe jest wykonywanie w praktyce w jakikolwiek sposób tego zastrzeżenia. To bowiem, czy dokumenty podlegają mechanizmom uwierzytelniającym, zależy co do zasady od państwa, na którego terytorium mają być przedłożone. Zastrzeżenie, że państwo pochodzenia nie uznaje za objęte wymogiem zniesienia legalizacji, w żaden sposób nie determinuje ewentualnego postępowania w tym zakresie państwa przeznaczenia dokumentu. To, jak będzie traktowany ów dokument z Indonezji, który z uwagi na zastrzeżenie indonezyjskie nie będzie podlegał regułom konwencji haskiej (wiążących się z zastąpieniem jego ewentualnej legalizacji certyfikacją klauzulami apostille), zależy wyłącznie od reguł prawnych i praktyki państwa, w którym ma zostać przedłożony. Wbrew treści deklaracji indonezyjskiej – nie determinuje to konieczności jego legalizacji konsularnej dokonywanej przez konsula państwa miejsca przeznaczenia dokumentu akredytowanego w państwie miejscu pochodzenia dokumentu. Przykładowo: w świetle prawa polskiego, które wymóg legalizacji konsularnej ma ściśle określony poprzez zakres zastosowania art. 1138 k.p.c., dokument taki nie będzie musiał podlegać legalizacji konsularnej dla przyznania mu pełnej mocy dowodowej w Polsce. Założenie indonezyjskie, że ich własne dokumenty będą musiały być legalizowane przez konsulów państw, w których mają zostać użyte, jest u swoich założeń chybione. Nadto należy wskazać, że ewentualne legalizowanie dokumentów indonezyjskich objętych deklaracją może być uznane za niewykonalne z uwagi na treść art. 9 konwencji haskiej, do którego nie odniosła się w swoim oświadczeniu Indonezja. Wszystko to sprawia, że można kwestionować logikę oświadczenia państwa oraz powątpiewać w jego rzeczywiste skutki.

Deklaracja ta została przez trzy europejskie państwa strony potraktowana zgodnie z jej literalnym znaczeniem (o czym dalej); jednocześnie państwa te uznały, że należy postrzegać ją jako zastrzeżenie do konwencji – co jest spostrzeżeniem słusznym, jeżeli przyjąć właśnie dosłowny jej sens (niezależnie od tego, że w gruncie rzeczy jest on wadliwy i irracjonalny z perspektywy państwa ją składającego). Zastrzeżenie oznacza jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku

prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu względem tego państwa¹⁴.

Niewątpliwie Indonezja swoim oświadczeniem ogranicza zakres zastosowania art. 1 konwencji haskiej – co oznacza jednostronną modyfikację traktatu. Oświadczenie owo można traktować jako zastrzeżenie, a to wiąże się z możliwością złożenia sprzeciwów przez inne państwa strony. Złożenie sprzeciwu może wiązać się ze skutkiem kwalifikowanym, tzn. nieważnością traktatu w życie między państwem składającym zastrzeżenie a państwem składającym sprzeciw. Jeżeli natomiast państwo sprzeciwiające się zastrzeżeniu nie sprzeciwilo się wejściu traktatu w życie między nim a państwem czyniącym zastrzeżenie – postanowienia, do których zastrzeżenie się odnosi, nie mają zastosowania między tymi dwoma państwami w zakresie przewidzianym przez to zastrzeżenie¹⁵. Problem zastrzeżenia złożonego do konwencji haskiej jest jednak taki, że złożenie nawet sprzeciwu niekwalifikowanego do zastrzeżenia odnoszącego się do kluczowego postanowienia konwencji (art. 1) w zasadzie może być postrzegane jako wywołujące ten sam efekt, jak złożenie sprzeciwu o skutku kwalifikowanym. I tak się właśnie dzieje – pomimo że zastrzeżenie z perspektywy państw stron ma charakter ograniczający samego składającego. Artykuł 1 określa zakres zastosowania konwencji, choć odnosi się do potencjalnego zakresu zastosowania (dokumentów, które można certyfikować klauzulami *apostille*), rzeczywisty zaś zakres zastosowania konwencji zależy od koniunkcji z każdorazowym prawem wewnętrznym państwa, w którym dokument ma być użyty (klauzule muszą być umieszczone na dokumentach, które podlegały dotychczas obowiązkowi legalizacji przez konsula tego państwa, akredytowanego w państwie pochodzenia dokumentu – zob. art. 3 ust. 2 konwencji). Sam zakres przedmiotowy zastrzeżenia Indonezji odnosi się jednak jedynie do fragmentu zastosowania art. 1 konwencji – trudno więc zakładać jego skutek jako niweczący cel traktatu (odmiennie twierdziły państwa składające sprzeciwy – o czym dalej).

Sama konwencja haska nie przewiduje możliwości składania zastrzeżeń przez państwo do niej przystępujące¹⁶. Oznacza to teoretycznie możliwość

¹⁴ Zob. konwencję wiedeńską o prawie traktatów, sporządzoną w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439). Co prawda należy zauważyć, że do reguł stosowania konwencji haskiej reguły konwencji wiedeńskiej nie znajdują wprost zastosowania (jako że konwencja haska jest traktatem starszym od konwencji wiedeńskiej), jednak normy zawarte w konwencji wiedeńskiej – jako odzwierciedlające treść prawa zwyczajowego – mogą zyskać odniesienie do stosownej praktyki państw na forum konwencji haskiej (zob. art. 4 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów: „Bez uszczerbku dla stosowania jakichkolwiek norm sformułowanych w niniejszej konwencji, którym traktaty podlegałyby na podstawie prawa międzynarodowego, niezależnie od konwencji, konwencję stosuje się jedynie do traktatów zawartych przez państwa po wejściu niniejszej konwencji w życie w odniesieniu do tych państw”) – i jako takie postrzegać można większość reguł odnoszących się do zastrzeżeń oraz sprzeciwów składanych wobec zastrzeżeń (zob. art. 2 ust 1 pkt. d, 19, 20 i 21 konwencji wiedeńskiej).

¹⁵ Zob. art. 21 ust. 3 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

¹⁶ P. de Cesari, *Riserve...*, s. 164.

składania zastrzeżenia do traktatu¹⁷, jeżeli nie jest ono niezgodne z jego przedmiotem i celem¹⁸. Wyłączenie jednego typu dokumentów przewidzianych przez traktat jako objętych – bez wyjątków – zakresem certyfikacji może być wszelako interpretowane jako niezgodne z przedmiotem i celem traktatu. Może to z jednej strony przesądzać o niedopuszczalności zastrzeżenia jako takiego; z drugiej zaś strony, przyjmując jego ewentualną dopuszczalność, może wskazywać – z uwagi na jego zakres – na skutek sprzeciwu eliminujący stosowanie traktatu w relacjach wzajemnych.

Charakter sprzeciwu do zastrzeżenia samoograniczającego

Skoro niewykluczone jest, że zastrzeżenie Indonezji i jakiegokolwiek sprzeciw wobec niego mogą być postrzegane jako wyłączenie zastosowania traktatu w relacjach wzajemnych, oczywiste było, że stan ten wywoła reakcję niektórych państw stron traktatu. Państwa składające sprzeciw wobec tego zastrzeżenia podnosiły jedynie symboliczny jego charakter – wskazując, że nie ma on wpływu na wejście w życie konwencji haskiej pomiędzy tymi państwami a Indonezją. Gdyby bowiem nawet założyć, że efektem sprzeciwu może być niestosowanie konwencji haskiej jedynie w drobnym zakresie art. 1, odnoszącym się do dokumentów wystawionych przez prokuratora, to nawet wówczas, biorąc pod uwagę samoograniczający i niekorzystny przede wszystkim dla samej składającej Indonezji¹⁹ zakres zastrzeżenia, sens sprzeciwu byłby odpowiednio ograniczający i niekorzystny dla państwa składającego sprzeciw²⁰. Dlatego państwa składające sprzeciwy wyraźnie podkreśliły jego charakter – w gruncie rzeczy niemający na nic wpływu²¹; złożenie sprze-

¹⁷ „Domniemanie na rzecz prawa składania zastrzeżeń stało się zwyczajową normą prawa międzynarodowego” [za:] S.E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 151.

¹⁸ Zob. art. 19 pkt c konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

¹⁹ Oczywiście zgodnie z ogólnymi zasadami prawa traktatów (art. 22) państwo może wycofać wspomniane zastrzeżenie (zob. L. Migliorino, *La revoca di riserve e di obiezioni a riserve*, ‘Rivista di Diritto Internazionale’ 1992, 75, s. 317). Na razie omawiane zastrzeżenie Indonezji wciąż jednak figuruje jako obowiązujące w wykazie traktatowym prowadzonym przez sekretariat Konferencji Haskiej.

²⁰ Zgodnie z przytoczonym art. 21 ust. 3 konwencji wiedeńskiej: „Jeżeli państwo sprzeciwiające się zastrzeżeniu nie sprzeciwiło się wejściu traktatu w życie między nim a państwem czyniącym zastrzeżenie, postanowienia, do których zastrzeżenie się odnosi, nie mają zastosowania między tymi dwoma państwami w zakresie przewidzianym przez to zastrzeżenie”. Oznacza to, że sprzeciw wobec zastrzeżenia mającego charakter co do skutków niekorzystny dla składającego zastrzeżenie ma charakter symetrycznie niekorzystny dla składającego sprzeciw. W realiach sprawy oznaczałoby wyłączenie spod reguł konwencji haskiej – w relacjach np. zastrzegającej Indonezji i zgłaszających sprzeciw Niemiec – niemieckich dokumentów prokuratorских (symetrycznie do tego typu dokumentów indonezyjskich).

²¹ Z uwagi zresztą na eliminacyjny charakter omawianego typu zastrzeżenia (eliminacja zastosowania konwencji w odniesieniu do niektórych kategorii dokumentów) skutek prawny sprzeciwu niekwalifikowanego nie odbiega zresztą od skutku prawnego ewentualnego przyjęcia zastrzeżenia. Skutkiem sprzeciwu jest sy-

ciwu stanowiło więc jedynie wyraz pewnego zdumienia treścią deklaracji Indonezji.

W stosunku do zastrzeżenia indonezyjskiego odpowiednie sprzeciwy zostały – jak już wspomniano – trzy państwa strony: Niemcy (22 marca 2022 r.), Holandia (4 października 2022 r.) oraz Francja (5 października 2022 r.). Państwa te zgodnie stwierdziły, że składając sprzeciw, nie ograniczają wejścia w życie konwencji pomiędzy nimi a Indonezją. Przy czym, jak określili, po wnikliwej analizie deklaracji Indonezji stwierdziły, iż dąży ona do ograniczenia zastosowania art. 1 konwencji w stosunku do samej Republiki Indonezji²² (tak w sprzeciwie francuskim). Holandia wyraźnie wskazała, że pozwala to deklarację tę klasyfikować jako zastrzeżenie²³, natomiast wobec jej treści i braku wyjaśnień w tym zakresie uznała ją za sprzeczną z prawem zwyczajowym²⁴. Niemcy podkreśliły niedopuszczalność tego typu zastrzeżenia²⁵. Podobnie stwierdziła Francja²⁶. Państwa te wskazały bowiem, że art. 1 dokładnie wymienia konkretne kategorie dokumentów, które nie wchodzą w jego zakres (dokumenty konsularne, dokumenty handlowe i celne)²⁷, a zastrzegane dokumenty do kategorii tych nie należą²⁸.

Niewątpliwie z przedstawionej powyżej wymiany not wynika brak sensowności zastrzeżenia indonezyjskiego. W sumie najbardziej dziwi reakcja w postaci sprzeciwu trzech państw europejskich – w swej istocie równie mało sensowna – może to bowiem grozić kwestionowaniem obowiązywania konwencji haskiej pomiędzy tymi państwami a Indonezją (chyba zaś nie o to państwom

metryczne nieobowiązywanie przepisu w zakresie objętym zastrzeżeniem, a skutkiem przyjęcia zastrzeżenia jest symetryczna modyfikacja tego przepisu zgodnie z treścią zastrzeżenia. Jeśli istotą zastrzeżenia jest eliminacja, skutek jest ten sam. Jest to różnica w stosunku do zastrzeżenia o skutku modyfikacyjnym (z którym nie mamy do czynienia w przedmiotowym przypadku), gdy skutki sprzeciwu oznaczają wzajemną eliminację, skutki zaś przyjęcia zastrzeżenia – wzajemną modyfikację.

²² “It seeks to limit the legal effect of Article 1 of the Convention with regard to the Republic of Indonesia”.

²³ “Since the declaration limits the legal effect of the application of Article 1 of the Convention to public documents, the declaration by the Government of the Republic of Indonesia amounts to a reservation”.

²⁴ “The Government of the Kingdom of the Netherlands is of the view that, in the absence of further clarification, this reservation is incompatible with the object and purpose of the Convention according to customary international law as codified in Article 19(c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties”.

²⁵ “A reservation excluding these documents from exemption from legalization is not compatible with the object and purpose of the Convention. The reservation made by the Republic of Indonesia is therefore inadmissible”.

²⁶ “Any reservation excluding these documents from the abolition of the requirement of legalisation substantially restricts the material field of application of the Convention and for this reason is incompatible with the object and purpose of the Convention”.

²⁷ “Article 1(2) of the Convention provides that documents emanating from a public prosecutor shall be deemed to be public documents, unless the documents are executed by diplomatic or consular agents or relate to administrative documents dealing directly with commercial or customs operations. Public prosecutors are an authority or an official connected with the courts or tribunals of the State; consequently, documents issued by them in this capacity are to be deemed as public documents covered by the Convention within the meaning of Article 1”.

²⁸ Na temat skutków sprzeciwu wobec zastrzeżenia niedopuszczalnego zob. L. Migliorino, *Le obiezioni alle riserve nei trattati internazionali*, Milano 1997, ss. 81–83.

tym chodziło). Należy bowiem zauważyć, że polityka złożenia sprzeciwu wobec zastrzeżenia i deklarowania braku skutków wiążących się ze sprzeciwem wobec zastrzeżenia (czyli polityka typu „mieć ciasto i zjeść ciastko”) jest nieco krótkowzroczna. Z prawa traktatów nie wynika możliwość złożenia sprzeciwu wobec zastrzeżenia niewywołującego jakiegokolwiek skutku względem drugiego państwa strony (a mającego wyłączny skutek negatywny względem strony składającej zastrzeżenie²⁹). Mogą tym samym pojawić się wątpliwości, czy oświadczenie dotyczące obowiązywania konwencji w obrocie wzajemnym tych trzech państw wywołuje oczekiwany efekt prawny³⁰, przypisane mogą być im symetryczne efekty (przez Indonezję – w przypadku gdy uzna je formalnie za sprzeciw), których państwa te nie oczekują³¹. Jest to oczywiście mało prawdopodobne. Zdecydowanie jednak najbardziej ostrożnie, a przez to rozsądnie, zachowała się cała reszta państw stron konwencji haskiej, która po prostu zignorowała zastrzeżenie Indonezji, godzące zresztą właściwie wyłącznie w nią samą. Taka m.in. postawa Polski powinna być w przedmiotowej sprawie oceniona jako właściwa. Oczywiście z punktu widzenia Polski, biorąc pod uwagę wspomniany zakres zastosowania legalizacji dokumentów zagranicznych w prawie krajowym (art. 1138 k.p.c.), który determinuje zakres zastosowania konwencji haskiej (zgodnie z art. 3 ust. 2 konwencji), kwestia zastrzeżenia indonezyjskiego jest całkowicie obojętna prawnie. Zupełnie odmiennie z tej perspektywy wygląda sytuacja np. Niemiec i wymogów legalizacyjnych wynikających z prawa tego państwa (odnoszących się do wszelkich dokumentów zagranicznych a nie jak w prawie polskim do nielicznych kategorii)³².

Warto ponadto zauważyć, że ocena notyfikacji (przedstawionej przez Indonezję jako zastrzeżenie) mogłaby prowadzić także do wniosku, że nie mamy do

²⁹ Oczywiście jest, że takie samoograniczenie zastrzeżeniem – jako godzące w logikę postępowania państwa – ma charakter unikatowy i stosownego odniesienia normatywnego do jego treści trudno dopatrywać się w międzynarodowym prawie zwyczajowym oraz „postępowych” efektach kodyfikacji prawa traktatów.

³⁰ Na marginesie: w doktrynie podnosi się, że z uwagi na brak innych mechanizmów kontrolnych państwo powinno formułować sprzeciw zawsze, gdy uzna zastrzeżenie innego państwa za niedopuszczalne ze względu na cel i przedmiot traktatu – zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 239. W analizowanym przypadku sprzeciwu mają taki właśnie „dydaktyczny” charakter, są składane ze swoistym „zastrzeżeniem”, że nie wywołają w sumie, poza *sui generis* deklaracją, żadnego skutku i nie będą mieć żadnego wpływu na obowiązywanie konwencji jako całości (a więc przede wszystkim art. 1 – objętego zastrzeżeniem).

³¹ Z drugiej strony można podnosić, iż kwestia ta jest o wiele bardziej skomplikowana i wymaga zastosowania do oceny ww. skutku swoistego balansu pomiędzy sferą zamierzeń państwa składającego zastrzeżenie co do jego oczekiwanych skutków a efektem wzajemności, jaki powinien być osiągnięty zarówno przez złożenie samego zastrzeżenia, jak i ewentualnie sprzeciwu. Zob. R. Baratta, *Gli effetti delle riserve ai trattati*, Milano 1999, ss. 183–203.

³² Zob. *Zivilprozessordnung (ZPO)*, *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005*, cz. 1, 72, s. 3202. § 438 niemieckiego kodeksu postępowania cywilnego (zatytułowany „Echtheit ausländischer öffentlicher Urkunden”) stanowi: „(1) Ob eine Urkunde, die als von einer ausländischen Behörde oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person des Auslandes errichtet sich darstellt, ohne näheren Nachweis als echt anzusehen sei, hat das Gericht nach den Umständen des Falles zu ermitteln. (2) Zum Beweis der Echtheit einer solchen Urkunde genügt die Legalisation durch einen Konsul oder Gesandten des Bundes”.

czynienia z zastrzeżeniem, lecz jedynie z jednostronną deklaracją. Nie ulega jednak wątpliwości, że skutek tego aktu jest unilateralny i nadto formułowany „do wewnątrz” państwa ów akt przyjmującego³³. Z drugiej wszakże strony – co istotniejsze z uwagi na charakter przedmiotowego traktatu – rzeczony akt oddziałuje na obrót prawny realizowany z udziałem państw stron konwencji, a to nakazuje zakwalifikować go jako zastrzeżenie (co uczyniły, jak wspomniano, państwa składające sprzeciw).

Zbliżony przypadek – zastrzeżenie Rwandy

Na zakończenie powyższych rozważań należy wskazać, że wspomniane zastrzeżenie nie jest jedynym aktem tego typu składanym w ostatnich czasach w praktyce konwencji haskiej. Podobnie pozbawiona większego sensu deklaracja o charakterze zastrzeżenia³⁴ została bowiem złożona przez Rwandę – państwo, które 6 października 2023 roku podpisało dokumenty akcesyjne do konwencji. W deklaracji tej, z uwagi na (jak wspomniano) kwestie prawa wewnętrznego Republika Rwandy – przystępując do konwencji haskiej – wyłączyła dokumenty zawierające pełnomocnictwa majątkowe spod certyfikacji za pomocą rwandyjskich klauzul apostille. W odróżnieniu od omawianego wcześniej zastrzeżenia indonezyjskiego skutki tego zastrzeżenia oddziaływać będą na stronę polską (i bez znaczenia jest przy tym, że Polska ponownie postąpiła słusznie, nie odnosząc się w jakikolwiek sposób do treści tego zastrzeżenia). Abstrahując od faktu, że owo zastrzeżenie działa w podobny sposób, jak w wypadku zastrzeżenia Indonezji (tzn. na niekorzyść składającego je państwa) – należy (do czasu ewentualnego wycofania przez Rwandę) postrzegać je jako utrzymanie legalizacji konsularnej w przypadku pochodzących z Rwandy pełnomocnictw, wobec których art. 1138 k.p.c. przewiduje ów wymóg. Tym samym, skoro prawo polskie wymaga – zgodnie z art. 1138 k.p.c. – legalizacji dokumentów dotyczących przeniesienia własności nieruchomości położonych w Polsce, wymóg ten zastępowany jest w przypadku państw stron konwencji haskiej certyfikacją klauzulami apostille, a Rwanda sama ogranicza możliwość certyfikacji własnych dokumentów będących pełnomocnictwami do spraw majątkowych, to pełnomocnictwa rwandyjskie dotyczące przeniesienia własności nieruchomości w Polsce muszą uzyskiwać dla swej mocy dowodowej w Polsce – tak jak

³³ Zob. M.A. Martín López, *La formación de los Tratados Internacionales. Estudio de su condicionamiento por consentimiento del Estado y el medio y los intereses colectivos*, Córdoba 2002, ss. 113 i 114.

³⁴ Deklaracja (zastrzeżenie) Rwandy brzmi następująco: “[T]he Republic of Rwanda wishes to exclude documents that provide Power of Attorney for property from certification under the Apostille Convention in Rwanda, due to internal considerations”.

to było przed akcesją Rwandy do konwencji haskiej – klauzulę legalizacyjną polskiego konsula.

Co ciekawe, zastrzeżenie Rwandy nie wywołało – w odróżnieniu od zastrzeżenia Indonezji – żadnego zainteresowania państw stron konwencji. Stało się tak, choć jest ono przedmiotowo szersze niż zastrzeżenie rwanadyjskie i moim zdaniem bardziej negatywnie oddziałuje na status dokumentów rwanadyjskich w obrocie transgranicznym. Ta znacząca różnica wynika jednak z jednej strony ze znikomego znaczenia gospodarczego Rwandy (a co za tym idzie – niewielkiego obrotu prawnego z tym państwem), z drugiej zaś strony z ogromnego i wzrastającego znaczenia Indonezji³⁵.

Także samo przystąpienie Rwandy do konwencji haskiej wywołało zaledwie jeden sprzeciw kwalifikowany (uprawnienie do takiego sprzeciwu dotychczasowych państw stron przewidziano w art. 12 ust. 2 konwencji) – a wniosły go Niemcy 28 marca 2024 roku. W efekcie konwencja haska 5 czerwca 2024 r. weszła w życie wobec Rwandy, nie obowiązuje ona jednak w relacjach niemiecko-rwanadyjskich. Można więc podnosić (choć zapewne przyczyną wniesienia sprzeciwu kwalifikowanego wobec akcesji nie było złożone przez Rwandę zastrzeżenie, lecz polityka migracyjna), że Niemcy, zamiast składać sprzeciwy o (w gruncie rzeczy) nieprzewidywalnych skutkach do dziwnego zastrzeżenia przystępującego państwa, tym razem (w odróżnieniu od postawy względem zastrzeżenia Indonezji) skorzystały z instytucji sprzeciwu kwalifikowanego wobec akcesji³⁶ – eliminując w ten sposób obowiązywanie traktatu w relacjach wzajemnych i czyniąc w istocie wzajemny obrót prawny dokumentami nader pewnym z punktu widzenia zasad.

Podsumowanie

Występujące przypadki zastrzeżeń o charakterze samoograniczającym składającego zastrzeżenie wywołują pewne zamieszanie w przestrzeni traktatowej pomiędzy państwami konwencji haskiej. Złożenie sprzeciwu może zamieszanie owo jeszcze potęgować – ocena skutków takiej aktywności państw może bowiem być niejednoznaczna. Na szczęście w praktyce analizowanej Konwencji o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych (jednego z traktatów wiążących największą liczbę państw świata) tego typu przypadki, zdarzające się bardzo rzadko, mają zarazem znikome znaczenie praktyczne. Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z artykułem 3

³⁵ Państwa te są całkowicie nieporównywalne pod względem demograficznym, terytorialnym czy gospodarczym.

³⁶ “The Federal Republic of Germany raises an objection to the accession of the Republic of Rwanda in accordance with Article 12(2) of the Convention”.

ust. 2 konwencji państwo przyjmujące dokumenty zagraniczne może wymagać klauzul *apostille* przewidzianych przez konwencję jedynie na dokumentach dotychczas podlegających legalizacji, wpływ ‘samoograniczenia’ państwa pochodzenia dokumentu jest *ex definitione* znikomy. Niewykluczone bowiem (jak ma to miejsce w przypadku Polski), że dokument zagraniczny objęty tym ograniczeniem nie podlega w ogóle – w świetle prawa państwa miejsca jego użycia – jakimkolwiek wymogom legalizacyjnym (uwierzytelniającym) dla nadania mu mocy dowodowej.

Abstrakt

Celem niniejszego tekstu jest omówienie specyficznych zastrzeżeń do Konwencji o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych (tzw. konwencji haskiej), które w ostatnich latach zostały złożone przez dwa nowo przystępujące państwa: Indonezję i Rwanę. Zastrzeżenia te mają charakter niekorzystny dla składającego i oznaczają dlań ograniczenie w zastosowaniu mechanizmów konwencji wobec własnych dokumentów. Szczególnie istotna – z uwagi na wagę gospodarczą przystępującego państwa oraz złożone do zastrzeżeń tych sprzeczwy – wydaje się akcesja Indonezji. Artykuł analizuje złożone zastrzeżenia w świetle reguł ogólnego prawa traktatowego oraz odpowiada na pytanie, jak dalece wniesienie sprzeciwu wobec tego typu zastrzeżeń może pociągać za sobą również negatywne skutki dla państwa składającego sprzeciw.

Słowa kluczowe: Konwencja o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych (konwencja haska), użycie dokumentów zagranicznych, zastrzeżenie do traktatu, sprzeciw wobec zastrzeżenia.

BIBLIOGRAFIA

- Baratta R., *Gli effetti delle riserve ai trattati*, Milano 1999.
- Czubik P., *Konwencja haska o zniesieniu wymogu legalizacji – akcesje nowych podmiotów w latach 2020–2021*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2021, 3.
- Dahlhoff G., *Legalisierung gefälschter oder unwahrer ausländischer Urkunden durch deutsche Auslandsvertretungen*, StAZ ‘Das Standesamt’ 1997, 1.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 1997.
- Loussouarn Y., *Explanatory Report on the European Convention Abolishing the Requirements of Legalisation for Foreign Public Documents*, Council of Europe, Strasbourg 1968.

Martín López M.A., *La formación de los tratados internacionales. Estudio de su condicionamiento por consentimiento del Estado y el medio y los intereses colectivos*, Córdoba 2002.

Migliorino L., *La revoca di riserve e di obiezioni a riserve*, 'Rivista di Diritto Internazionale' 1992, 75.

Migliorino L., *Le obiezioni alle riserve nei trattati internazionali*, Milano 1997.

Nahlik S.E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.

Six Studies on Reservations, T. Treves (red.), 'Comunicazioni e studi', 22, Milano 2002.

Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.



Dorota Ferenc-Kopec*

Agenda 2030 w obliczu technologicznych innowacji – prawne i społeczne wyzwania związane z mięsem hodowanym komórkowo

[The 2030 Agenda in the Face of Technological Innovation: Legal and Social Challenges Related to Cell-Cultured Meat]

Abstract

The article analyses the role of cell-cultured meat as a technological innovation supporting the implementation of selected Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda. This technology can contribute to reducing greenhouse gas emissions, limiting the consumption of natural resources and improving food security. At the same time, its implementation faces numerous legal, ethical and social challenges, including the lack of consistent international regulations, certain undefined terms, and a variety of approaches in countries such as Singapore, the USA, Israel and the European Union. The article highlights the need to harmonise regulations and assess the long-term impact of this technology on the global food system in the context of sustainable development.

Keywords: the 2030 Agenda, Sustainable Development Goals, undefined (vague) terms, cell-cultured meat.

Wprowadzenie

Agenda 2030, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2015 r.¹, jest wszechstronnym planem działania mającym na celu wspieranie ludzi, ochronę środowiska i zapewnienie dobrobytu. Dokument ten, obejmujący siedemnaście celów zrównoważonego rozwoju (ang. *Sustainable Development Goals* – SDGs) dąży do eliminacji ubóstwa, ochrony środowiska oraz zapewnienia

* **Dorota Ferenc-Kopec** – dr nauk prawnych, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie (afiliacja), <https://orcid.org/0000-00002-6801-2054>; dorota.ferenc-kopec@uken.krakow.pl / PhD, University of the National Education Commission, Krakow (affiliation).

¹ Rezolucja 70/1, <https://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> [dostęp: 15.11.2024].

dobrobytu wszystkim ludziom do 2030 roku. Dążenie do globalnej transformacji, które leży u podstaw Agendy 2030, odnosi się do szeroko zakrojonych zmian, które mają na celu przekształcenie społecznych, ekonomicznych i środowiskowych aspektów życia na całym świecie. W 2025 roku – gdy znajdujemy się już w dwóch trzecich drogi do osiągnięcia tych celów – konieczna jest ocena dotychczasowych postępów, identyfikacja przeszkód oraz krytyczna analiza podejmowanych działań². W ostatnich dziewięciu latach świat stanął w obliczu wielu wyzwań, które znacząco wpłynęły na realizację SDGs. Pandemia COVID-19, konflikty zbrojne, zmiany klimatyczne oraz rosnące nierówności społeczne i ekonomiczne spowodowały opóźnienia w osiąganiu zakładanych celów³.

W obliczu powyższych wyzwań rodzi się pytanie o rolę nowych technologii, które mogą przyspieszyć realizację globalnych celów rozwoju. Jednym z przykładów jest mięso hodowane komórkowo, które reprezentuje innowacyjne rozwiązanie z potencjałem umożliwiania realizacji SDGs. Technologia ta może znacząco zwiększyć dostępność żywności i przyczynić się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, jednak jej wdrożenie wiąże się z licznymi wyzwaniami prawnymi, etycznymi, kulturowymi i społecznymi. W szczególności regulacje dotyczące tego rodzaju produktów muszą uwzględniać zasadę ostrożności oraz dokonanie precyzyjnych ocen ryzyka.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych aspektów prawnych i społecznych związanych z regulacjami dotyczącymi mięsa hodowanego komórkowo w kontekście wdrażania SDGs. Szczególną uwagę poświęcono problematyce niejasności prawnych, w tym zwrotom (pojęciom) niedookreślonym, które – choć umożliwiają elastyczne dostosowanie regulacji do lokalnych warunków – sprawiają równocześnie trudności interpretacyjne, a te mogą prowadzić do rozbieżności w implementacji prawa. Analiza obejmuje przepisy dotyczące wprowadzania nowej technologii w wybranych jurysdykcjach, takich jak: Singapur, Stany Zjednoczone, Izrael i kraje Unii Europejskiej, a także odnosi się do społecznych kontrowersji związanych z potencjalnym wpływem na tradycyjne modele produkcji żywności. W artykule oprócz metod badawczych charakterystycznych dla nauk prawnych – takich jak metoda dogmatycznoprawna, metoda komparatystyczna oraz metoda krytyczna – wykorzystano ponadto analizę interdyscyplinarną, uwzględniającą perspektywy biologiczne, etyczne i społeczne, co pozwala na całościowe spojrzenie na problematykę mięsa hodowanego komórkowo w kontekście regulacji prawnych oraz ich społecznych konsekwencji.

² Z perspektywy polskich regionów problematykę tę opisują M. Perkowski, A. Kosicki, S. Chrzanowski, *Realizacja celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030. Perspektywa regionalna*, „Prawo i Więzy” 2023, 1, ss. 32–46.

³ D. G. Mahler, N. Yonzan, Ch. Lakner, *The Impact of COVID-19 on Global Inequality and Poverty*, Policy Research Working Paper, Washington, 2022, s. 26.

Mięso hodowane komórkowo, choć budzi nadzieje jako innowacyjne rozwiązanie, wywołuje również liczne kontrowersje. Produkt uzyskiwany z hodowli komórek zwierzęcych w warunkach laboratoryjnych pozwala na rezygnację z tradycyjnej hodowli i uboju zwierząt⁴. Zakłada się, że mięso hodowane komórkowo ma potencjał ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenia presji na zasoby naturalne oraz zwiększenia dostępności żywności. W praktyce jednak budzi zasadnicze pytania dotyczące jego wpływu na środowisko, zdrowie konsumentów, kwestie etyczne oraz skutki społeczne i ekonomiczne⁵. Mięso hodowane komórkowo niesie ze sobą zarówno szanse na poprawę funkcjonowania globalnego systemu żywnościowego, jak i ryzyko wystąpienia nieprzewidzianych konsekwencji.

Zwroty niedookreślone w Agendzie 2030 – ułatwienie czy przeszkoda dla wprowadzenia mięsa hodowanego komórkowo?

Wdrażanie SDGs wiąże się z licznymi wyzwaniami prawnymi, które mogą wpływać na skuteczność tego procesu. Wyzwania te obejmują harmonizację przepisów krajowych z międzynarodowymi standardami oraz skuteczne egzekwowanie istniejących regulacji prawnych. Globalne zmiany wymagają modyfikacji systemów normatywnych – co skutkuje wzmocnieniem nowej gałęzi prawa: prawa zrównoważonego rozwoju⁶. Prawo to nie sprowadza się do prawa środowiskowego czy klimatycznego, ale obejmuje zasady i instytucje pochodzące z różnych dziedzin, takich jak: prawo cywilne, prawo inwestycyjne, prawo finansowe, prawo bankowe, prawo pracy, prawo korporacyjne czy prawo prywatne międzynarodowe. Jest to zatem złożona i wszechstronna dziedzina, wymagająca spojrzenia interdyscyplinarnego⁷. Do tej pory nie opracowano jednolitych, uniwersalnych międzynarodowych norm prawnych w kontekście SDGs, istnieją jednak odrębne regulacje dla poszczególnych obszarów⁸.

⁴ L. W. K. Lim, *Cultivated Meat in Singapore: The Road to Commercialization*, 'International Journal of Zoology and Animal Biology' 2023, 4, s. 1.

⁵ G. Formici, 'Meating' the Future: Alcune riflessioni sulla necessità di promuovere un attento dibattito regolatorio in materia di c.d. carne sintetica, 'Forum di Quaderni Costituzionali' 2023, 2, s. 16.

⁶ Jednym z czołowych ekspertów w dziedzinie prawa zrównoważonego rozwoju jest John C. Dernbach. Jego prace – zwłaszcza *Agenda for a Sustainable America*, Environmental Law Institute 2009, oraz *Acting as if Tomorrow Matters: Accelerating the transition to sustainability*, Environmental Law Institute 2012 – przyczyniły się do rozwoju tej gałęzi prawa.

⁷ M. Mazhorina, *Sustainable Development Law: Essence, Subject and Methodology*, Lex Russica 2022, ss. 117-126.

⁸ Przykładowo – odrębnymi regulacjami, które dotyczą poszczególnych obszarów związanych z SDGs, są: Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2017, poz. 36) – dotyczące głównie SDG 13: 'Działania w dziedzinie klimatu'; Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de

Gdy spogląda się na rzezone wyzwania od strony językowej, pojęcie „zrównoważony rozwój” może być postrzegane jako klauzula generalna⁹, której konkretyzację stanowią cele SDGs. Pełni funkcję kierunkowego pojęcia prawnego wymagającego szczegółowej interpretacji i konkretnego zastosowania w praktyce. Cele zrównoważonego rozwoju zawierają również wiele zwrotów niedookreślonych, które mimo swojej elastyczności prowadzą do trudności w jednolitym monitorowaniu i ocenie postępów.

Mięso hodowane komórkowo jest często wskazywane jako innowacja technologiczna mogąca wspierać realizację celu 1 (eliminacji ubóstwa we wszystkich jego formach na całym świecie) oraz celu 2 (wyeliminowania głodu, osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego i lepszego odżywiania oraz promowania zrównoważonego rolnictwa).

Cel 1 odnosi się do wielowymiarowości zjawiska ubóstwa¹⁰. Nakreśla ambitne zadanie wyeliminowania ubóstwa we wszystkich jego formach i wymiarach na całym świecie. W szczególności wskazuje na:

- 1.1. Wyeliminowanie skrajnego ubóstwa wśród wszystkich ludzi na całym świecie, obecnie mierzone jako sytuacja, w której ludzie żyją za mniej niż 2,15 USD dziennie.
- 1.2. Zmniejszenie do 2030 roku co najmniej o połowę odsetka mężczyzn, kobiet i dzieci w każdym wieku żyjących w ubóstwie we wszystkich jego wymiarach, zgodnie z politykami krajowymi.
- 1.3. Wdrożenie właściwych dla poszczególnych krajów systemów i mechanizmów ochrony socjalnej wszystkich ludzi, w tym najniższych klas społecznych, oraz do 2030 roku objęcie nimi jak największej liczby grup ubogich i wrażliwych¹¹.

Cel ten obejmuje między innymi aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne, zdrowotne, edukacyjne. Wielowymiarowy charakter ubóstwa wymaga zintegrowanego podejścia do polityk społecznych, co często nie jest dostatecznie koordynowane ani finansowane przez państwa. W konsekwencji utrudnia to skuteczną realizację kompleksowych zadań¹². W SDG 1 wy-

Janeiro 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. 2002, nr 184, poz. 1532), wspierająca cele SDG 14: 'Życie pod wodą' i SDG 15: 'Życie na lądzie'; konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy wspierające realizację SDG 8: 'Godna praca i wzrost gospodarczy'. Regulacje te wspierają urzeczywistnienie konkretnych celów SDGs.

⁹ Klauzule generalne zawierają odesłania pozasystemowe. W teorii prawa zalicza się je do zwrotów niedookreślonych. Na temat zrównoważonego rozwoju jako zasady ustroju państwa zob. N. Miłostan, *Zrównoważony rozwój sposobem na ubóstwo* [w:] J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014, ss. 207–216.

¹⁰ Jak wskazano w raporcie ONZ z 2023 roku: „Jeśli obecna tendencja się utrzyma, 575 milionów ludzi nadal będzie żyło w skrajnym ubóstwie, a tylko jedna trzecia krajów zmniejszy swój krajowy poziom ubóstwa do 2030 roku” – *The Sustainable Development Goals Report 2023: Special edition*, United Nations 2023, s. 6. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf> [dostęp: 15.11.2024].

¹¹ <https://www.un.org.pl/cell> [dostęp: 15.11.2024].

¹² Ta wielowymiarowość zjawiska ubóstwa jest zgodna z prawem do odpowiedniego standardu życia, zawartym w art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A [III]), który obejmuje prawo do żywności, odzieży, zamieszkania i opieki zdrowotnej.

stępuje kilka zwrotów niedookreślonych. Pierwszym z nich jest „skrajne ubóstwo”, które do niedawna było mierzone tzw. wskaźnikiem 1,25 USD (w roku 2022 zaktualizowanym jednak – jak już zaznaczono wyżej – do 2,15 USD przez Bank Światowy)¹³ – co nie uwzględnia wszakże lokalnych kosztów życia ani różnic w poziomie cen między miastami i obszarami wiejskimi. Kolejnym niedookreślonym zwrotem jest „ubóstwo we wszystkich jego wymiarach”, co pozostawia wiele miejsca na interpretację. Ubóstwo może być postrzegane w kategoriach dochodów, edukacji, zdrowia, dostępu do wody, żywności czy mieszkania. Podobnie zwrot: „zgodnie z politykami krajowymi” umożliwia krajom adaptację globalnych celów do lokalnych warunków i priorytetów, co jest korzystne z perspektywy suwerenności, ale jednocześnie może prowadzić do znaczących różnic w implementacji prawa. Innym przykładem niedookreśloności jest zwrot „właściwe dla poszczególnych krajów”, który pozostawia interpretację do decyzji krajów – co może skutkować znacznymi różnicami w standardach i jakości systemów ochrony socjalnej. Z kolei zwrot „jak największą liczbę grup ubogich i wrażliwych” nie precyzuje, co dokładnie oznacza „jak największą liczbę” ani jakie grupy są uznawane za „ubogie i wrażliwe”. Może to pociągać za sobą marginalizację pewnych społeczności. Niejasne są ponadto zwroty: „zmniejszyć przynajmniej o połowę” – nie precyzuje się bowiem, czy chodzi o połowę względem globalnych statystyk, czy lokalnych poziomów ubóstwa, brakuje również informacji, jak będą monitorowane te zmiany;

◆ „na całym świecie” – sugeruje to globalny zasięg, ale nie precyzuje, jak różne regiony mają osiągnąć ten cel w obliczu różnic w zasobach, politykach i poziomie rozwoju;

◆ „najniższe klasy społeczne” – zwrot ten jest kłopotliwy zarówno pod względem semantycznym, jak i etycznym. Jego użycie może prowadzić do stygmatyzacji i marginalizacji osób znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Zamiast stanowić neutralne określenie, niesie ze sobą konotacje hierarchiczne, które mogą wzmacniać istniejące nierówności i uprzedzenia.

Brak jednolitości w definiowaniu celów i metod ich realizacji może prowadzić do niespójności na poziomie globalnym, a także do przyjmowania przez niektóre kraje mniej ambitnych celów. To z kolei może skutkować różnicami w ochronie praw człowieka¹⁴.

Analogiczne wątpliwości interpretacyjne występują w przypadku celu 2. Zakłada on wyeliminowanie głodu, osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa – i jest bezpośrednio

¹³ Skorygowano wówczas globalny wskaźnik ubóstwa o 0.1 punktu procentowego – co spowodowało wzrost szacowanej liczby osób żyjących w ubóstwie z 648 milionów do 659 milionów, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/> [dostęp: 15.11.2024].

¹⁴ W szczególności prawa do rozwoju, które jest uznane w Deklaracji ONZ o prawie do rozwoju z roku 1986 (rezolucja 41/128 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 4 grudnia 1986 r.); zob. R. Szarfenberg, Prawo do rozwoju [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), Prawa i wolności I i II generacji, Toruń 2006, ss. 360–377.

powiązany z możliwościami, jakie oferuje technologia mięsa hodowanego komórkowo:

- 2.1. Do 2030 roku zlikwidować głód i zapewnić wszystkim ludziom, w szczególności ubogim i znajdującym się w trudnej sytuacji, w tym niemowlętom, bezpieczną, pożywłą i wystarczającą żywność przez cały rok. [...]
- 2.3. Do 2030 roku podwoić wydajność rolnictwa i dochody drobnych producentów żywności, szczególnie kobiet, ludności rdzennej, rodzin rolniczych, pasterzy i rybaków, w tym poprzez bezpieczny i równy dostęp do ziemi, innych zasobów produkcyjnych i nakładów, wiedzy, usług finansowych, rynków i możliwości tworzenia wartości dodanej i zatrudnienia¹⁵.

Powyższe zapisy dotyczące celu 2 zawierają kolejne nieo określone zwroty. Jednym z nich jest zwrot „znajdujących się w trudnej sytuacji”. Może obejmować osoby dotknięte klęskami żywiołowymi, konfliktami zbrojnymi, bezdomnością, a także grupy marginalizowane z powodów społecznych, politycznych czy kulturowych. Brak precyzyjnego wskazania, co oznacza „trudna sytuacja”, rodzi ryzyko, że pewne grupy zostaną pominięte w działaniach pomocowych, szczególnie w regionach, gdzie brakuje odpowiednich mechanizmów identyfikacji potrzebujących. Równie problematyczny jest zwrot „bezpieczna, pożywła i wystarczająca żywność”, który wydaje się kluczowy w kontekście mięsa hodowanego komórkowo. Technologia ta może być postrzegana jako nowa forma tworzenia „bezpiecznej żywności”, brak jednak jednoznacznej definicji utrudnia określenie, czy mięso hodowane w laboratorium spełnia te kryteria. Jak zatem należy rozumieć owo „bezpieczeństwo”? Czy chodzi wyłącznie o brak szkodliwych substancji, czy także o akceptację społeczną i kulturową? Mięso hodowane komórkowo, choć teoretycznie spełnia kryteria zdrowotne, budzi pytanie o jego postrzeganie jako produktu równoważnego tradycyjnej żywności. Podobne wyzwania wiążą się z pojęciem „zrównoważone rolnictwo”. Nowa technologia ogranicza emisję gazów cieplarnianych¹⁶ i redukuje presję na ziemię uprawną, lecz nie jest bezpośrednio powiązana z tradycyjnymi praktykami rolniczymi. Czy więc można ją w pełni zaklasyfikować jako zrównoważoną? Warto również zwrócić uwagę na cel „podwojenie wydajności rolnictwa”. Mięso hodowane komórkowo może zwiększyć dostępność żywności na skalę globalną, ale jednocześnie jego wprowadzenie może negatywnie wpłynąć na los tradycyjnych, drobnych producentów żywności, nieuchronnie prowadząc do marginalizacji ich działalności – co pozostaje w potencjalnym konflikcie z założeniami punktu 2.3 SDGs.

Pomiędzy celem 1 i celem 2 Agendy 2030 istnieją wyraźne powiązania, szczególnie w kontekście walki z głodem i ubóstwem. Głód, będący jednym z najbar-

¹⁵ <https://www.un.org.pl/cel2> [dostęp: 15.11.2024].

¹⁶ Produkcja zwierząt gospodarskich przyczynia się do 14,5% globalnych emisji gazów cieplarnianych. Zob. P. J. Gerber, H. Steinfeld, B. Henderson, A. Mottet, C. Opio, J. Dijkman et al., Tackling Climate Change Through Livestock: A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities, Food and Agriculture Organization of The United Nations, Roma 2013, s. 38.

dziej dotkliwych skutków ubóstwa, wymaga zintegrowanych działań, które jednocześnie wspierają rozwój społeczno-ekonomiczny i zapewniają dostęp do odpowiedniej żywności¹⁷. Mięso hodowane komórkowo oferuje potencjalne rozwiązanie tych problemów, wprowadzenie jednak nowej technologii ujawnia wyzwania powiązane także z innymi celami SDGs, na przykład z celem 15 (który ma „chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej”) oraz z celem 13 (nakazującym „podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom”).

Mięso produkowane w laboratorium ogranicza zapotrzebowanie na intensywną hodowlę zwierząt, co mogłoby zmniejszyć presję na ekosystemy lądowe i przyczynić się do ochrony bioróżnorodności¹⁸. Jednak brak precyzyjnych ram prawnych oraz obecność niedookreślonych zwrotów – takich jak „zrównoważone gospodarowanie” – rodzi podstawowe pytanie, czy produkcja laboratoryjna, która unika tradycyjnych praktyk rolniczych, rzeczywiście mieści się w pojęciu „zrównoważonego gospodarowania”. Czy można uznać tę technologię za zrównoważoną na podstawie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, pomijając na przykład kwestie zużycia energii i wpływu społecznego? Analogiczne wątpliwości dotyczą zwrotu „powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej”. Czy zahamowanie bieżącego tempa wymierania gatunków wystarczy, czy należy jednak podejmować działania mające na celu aktywne odtwarzanie utraconych elementów ekosystemu? Mięso hodowane komórkowo potencjalnie zmniejsza ingerencję w dziką przyrodę i ogranicza degradację siedlisk. Wszystkie cytowane wyżej zwroty wywołują trudności interpretacyjne oraz prowadzą do różnic w podejściu na poziomie lokalnym i międzynarodowym¹⁹. Wprowadzenie mięsa hodowanego komórkowo wymaga zatem oceny nie tylko potencjalnych korzyści stąd wynikających, ale również możliwych zagrożeń dla bioróżnorodności i funkcjonowania ekosystemów.

Na akceptację oraz skuteczność realizacji globalnych celów, w tym wdrażania nowych technologii, znaczący wpływ mają uwarunkowania kulturowe²⁰. Dysproporcje w urzeczywistnianiu celów wynikają także z odmiennych za-

¹⁷ S. Fan, P. Polman, *An Ambitious Development Goal: Ending Hunger and Undernutrition by 2025* [w:] A. Marble, H. Fritschel (red.), *In 2013 Global Food Policy Report*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington 2014, ss. 15–28.

¹⁸ M. J. Post, *Cultured Meat from Stem Cells: Challenges and Prospects*, 'Meat Science' 2012, 3, ss. 297–301.

¹⁹ Zrównoważone mięso eliminuje potrzebę zabijania zwierząt – tekst powstały w ramach projektu Nowa technologia wspomaga rozwój rynku mięsa in vitro, 2020–2023, CORDIS, Komisja Europejska 2023, <https://cordis.europa.eu/article/id/444091-sustainable-slaughter-free-meat-removes-need-to-kill-animals/pl> [dostęp: 15.11.2024].

²⁰ W krajach rozwijających się tradycyjne praktyki i normy mogą stanowić barierę dla wdrażania nowoczesnych rozwiązań. Na przykład trudności w zmianie tradycyjnych metod rolniczych na bardziej zrównoważone praktyki są powszechne w wiejskich regionach Afryki Subsaharyjskiej. Zob. DESA Publications, *Financing for Sustainable Development Report 2023*, New York, 2023.

sobów finansowych, technologicznych czy instytucjonalnych. Wiele krajów rozwijających się wciąż boryka się z problemami korupcji²¹, niestabilności politycznej oraz brakiem skutecznych mechanizmów egzekwowania prawa. Monitorowanie i raportowanie może też obciążać kraje z ograniczonymi zasobami administracyjnymi – prowadząc do skupiania się na biurokracji zamiast na realizacji celów. Korupcja w krajach o niestabilnych strukturach politycznych i słabych mechanizmach egzekwowania prawa może prowadzić do wydawania zezwoleń na wprowadzenie mięsa hodowanego komórkowo firmom, które nie spełniają odpowiednich standardów jakości i bezpieczeństwa.

Ogólność zapisów Agendy 2030 pozostawia miejsce na różnorodne interpretacje, co może prowadzić do działań faworyzujących korporacje kosztem lokalnych społeczności. Jak wskazuje J. Hickel, instytucje międzynarodowe – takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy – narzucając polityki oszczędnościowe i reformy strukturalne, często szkodzą krajom rozwijającym się²². Istotnym wyzwaniem pozostaje zachowanie równowagi między zobowiązaniami międzynarodowymi a suwerennością państw. Do tego dochodzą problemy budżetowe wielu rządów oraz konkurowanie SDGs z krótkoterminowymi interesami politycznymi, co może wpływać na decyzje w zakresie nowych technologii. Wyznaczenie terminu wdrożenia wielu celów SDGs „do 2030 roku” stanowi jasno zdefiniowaną ramę czasową, ale jednocześnie może prowadzić do intensyfikacji działań dopiero w ostatnich latach przed wskazanym terminem. Taki brak precyzji utrudnia skuteczne monitorowanie postępów i identyfikację obszarów wymagających interwencji na wcześniejszych etapach. Interaktywna mapa ONZ dotycząca SDGs²³ pozwala wprawdzie na bieżące śledzenie realizacji celów i porównywanie danych między krajami i regionami, nie eliminuje jednak wyzwań związanych z różnorodnością lokalnych warunków oraz trudnościami w zharmonizowaniu działań.

Z powyższej analizy wynika, że zwroty niedookreślone użyte w Agendzie 2030 mogą być zarówno ułatwieniem, jak i przeszkodą w kontekście wprowadzania mięsa hodowanego komórkowo – w zależności od sposobu interpretacji jej zapisów. W Singapurze określenia takie jak „zrównoważone

²¹ Wśród państw o najwyższym wskaźniku korupcji znalazły się: Somalia, Syria, Sudan Południowy, Wenezuela i Jemen. Polska zajmuje 47 pozycję. Wskaźnik postrzegania korupcji (ang. Corruption Perceptions Index [CPI]) z 2023 roku klasyfikuje 180 państw pod kątem korupcji w sektorze publicznym. Państwa uzyskują punkty od 0 (najwyższy poziom korupcji) do 100. Średnia światowa wynosi 43 punkty. Do upowszechnienia się korupcji przyczynia się światowa tendencja zmierzająca do osłabienia wymiaru sprawiedliwości – co sprzyja ograniczeniu odpowiedzialności urzędników publicznych; zob. Transparency International: The Global Coalition Against Corruption. Corruption Perceptions Index 2023, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> [dostęp: 15.11.2024].

²² Autor zwraca również uwagę na niesprawiedliwe praktyki handlowe, które faworyzują kraje rozwinięte – zob. J. Hickel, *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions*, London 2017, ss. 154–158.

²³ Sustainable Development Report, <https://dashboards.sdgindex.org/map>. Szerzej na ten temat: J. Mustajoki, S. Borchardt, L. Büttner et al., *Ambitiousness of Sustainable Development Goal (SDG) Targets: Classification and Implications for Policy Making*, 'Discover Sustainability' 2022, 3, ss. 1–20, <https://link.springer.com/article/10.1007/s43621-022-00104-8> [dostęp: 15.11.2024].

gospodarowanie” czy „bezpieczeństwo żywnościowe” wspierały regulacje umożliwiające komercjalizację nowej technologii. Natomiast we Włoszech, gdzie tradycyjne rolnictwo i kuchnia są silnie chronione, brak konkretnych wytycznych Agendy wzmocnił opór wobec rzeczonych innowacji. W kolejnym wątku artykułu zostaną omówione szczegóły regulacji prawnych oraz uwarunkowań społeczno-kulturowych w wybranych krajach – co pokazuje różne podejścia do realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

Wyzwania regulacyjne w zakresie mięsa hodowanego komórkowo. Przykład Singapuru, USA oraz Izraela

Po omówieniu niedookreślonych pojęć Agendy 2030 istotne jest przyjrzenie się terminologii związanej z mięsem hodowanym komórkowo, która różni się w zależności od kontekstu naukowego, prawnego i kulturowego. Zróżnicowanie terminologiczne wynika z prób dostosowania nazewnictwa do odbiorców – od neutralnych określeń w regulacjach prawnych po bardziej atrakcyjne marketingowo nazwy, które mają podnieść poziom społecznej akceptacji dla tej technologii.

Mięso hodowane komórkowo – zwane również mięsem *in vitro*, mięsem z komórek zwierzęcych, czystym mięsem (ang. *clean meat*), mięsem nienaturalnym (ang. *synthetic meat*), mięsem z hodowli komórkowej (ang. *cell-cultured meat*) lub mięsem sztucznym (ang. *cultivated meat*) – to produkt uzyskiwany w procesie hodowli komórek zwierzęcych w warunkach laboratoryjnych²⁴. Proces ten opiera się na wykorzystaniu komórek macierzystych pobranych od zwierząt, które są następnie stymulowane do wzrostu i różnicowania w specjalnie opracowanych bioreaktorach. W ten sposób tworzy się struktury tkankowe imitujące mięso pochodzące z tradycyjnej hodowli zwierząt²⁵. Cały proces trwa od dwóch do ośmiu tygodni.

Podobnie jak genetycznie modyfikowane organizmy (ang. *genetically modified organism* – GMO), które w zamierzeniu miały poprawić wydajność

²⁴ Pierwotnie – finansowana przez NASA – praca używała terminu ‘in vitro jadalne białko mięśniowe’. Pierwszym powszechnie używanym terminem było ‘mięso in vitro’ przyjęte przez Dutch in-vitro Meat Consortium od 2005 r. Zmiana nastąpiła w lutym 2011 roku podczas warsztatów ‘European Science Foundation Workshop on in vitro Meat’ w Göteborgu. Uznano, że dokładny naukowo termin in vitro może zniechęcić niektórych ludzi do zakupu. Za bardziej atrakcyjny dla potencjalnych konsumentów uznano wówczas termin „hodowane komórkowo”. Ta nazwa oznaczała, że zostanie zaakcentowane naukowe pochodzenie produktu. Ewentualna kolejna zmiana miałaby być wprowadzona przez profesjonalistów od public relations, gdy technologia wyjdzie ostatecznie z fazy badań naukowych. Zob. N. Stephens, A. E. Sexton, C. Driessen, *Making Sense of Making Meat: Key Moments in the First 20 Years of Tissue Engineering Muscle to Make Food*, ‘Frontiers in Sustainable Food Systems’ 2019, 3, ss. 7 i 8.

²⁵ L. Ching, N. Zainal, V. Luang-In, N. Ma, *Lab-Based Meat the Future Food*, ‘Environmental Advances’ 2022, 10, s. 4.

rolnictwa i odporność na szkodniki, mięso komórkowe napotyka na liczne bariery prawne, społeczne i kulturowe. Historia GMO pokazuje, że innowacje tego rodzaju – mimo dużego potencjału technologicznego – mogą być szeroko krytykowane zarówno ze strony konsumentów, jak i organizacji ekologicznych oraz instytucji rządowych²⁶. Krytyka dotyczy przede wszystkim kwestii związanych z bezpieczeństwem żywności, etyką stosowanych technologii genetycznych oraz ich wpływu na środowisko i zdrowie publiczne. Konsekwencją tych obaw są liczne regulacje prawne, które w wielu państwach ograniczyły rozwój oraz dystrybucję produktów GMO. W podobny sposób mięso hodowane komórkowo stoi przed wyzwaniem przekonania opinii publicznej i decydentów politycznych do jego akceptacji oraz stworzenia ram prawnych wspierających jego produkcję i sprzedaż.

Pierwszym krajem, który zatwierdził sprzedaż mięsa hodowanego komórkowo, był Singapur²⁷. Singapurska Agencja Żywności (ang. Singapore Food Agency – SFA) wdrożyła przepisy obejmujące ocenę bezpieczeństwa, w tym testy toksykologiczne oraz analizy składników odżywczych. Wprowadzono także standardy dotyczące nowej żywności, które uwzględniają oceny ryzyka zdrowotnego, przepisy etykietowania (produkty muszą być jasno oznakowane, aby informować konsumentów o ich pochodzeniu) oraz monitorowanie po wprowadzeniu na rynek – co wymaga od producentów regularnych raportów i aktualizacji dotyczących bezpieczeństwa i jakości produktów. „Nowa żywność” (ang. novel food) definiowana jest jako „żywność i składniki żywności, które nie były spożywane przez ludzi w ciągu ostatnich 20 lat”. Nowa żywność może również obejmować związki, które są chemicznie identyczne z substancjami występującymi naturalnie, ale są wytwarzane dzięki postępowi technologicznemu. Przykłady nowej żywności obejmują hodowane mięso i alternatywne białka wytwarzane przy użyciu precyzyjnej fermentacji²⁸. SFA prowadzi bieżący nadzór nad produktami, aby zapewnić ich zgodność z regulacjami prawnymi. Zgodnie z przepisami mięso hodowane komórkowo

²⁶ Od 2010 roku Unia Europejska klasyfikuje uprawy genetycznie modyfikowane (GMO) oraz żywność poddaną napromieniowaniu jako „nową żywność”. Każdy taki produkt podlega szczególnej, indywidualnej ocenie naukowej, którą przeprowadza Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) – zob. J. Davison, GM Plants: Science, Politics and EC Regulations, ‘Plant Science’ 2010, 2, ss. 94–98. Wiele państw członkowskich UE wprowadziło zakazy lub ograniczenia upraw GMO (Francja, Grecja, Luksemburg, Austria, Węgry, Bułgaria). W Polsce zakaz upraw GMO obowiązuje od roku 2013, importowana jest jednak modyfikowana genetycznie pasza dla zwierząt. Szerzej na ten temat: K. Suchańska, B. Wójcikowska, GMO – nadzieja czy droga do zatrucia?, ‘No Limits’ 2023, 2, ss. 14 i 15. Monopolizacja tego sektora przez kilka kluczowych korporacji – takich jak Monsanto, DuPont czy Syngenta – wpływa na ceny, jakość produktów oraz ogranicza swobodę działania rolników i innych podmiotów gospodarczych. Patenty na nasiona oraz obowiązek nabywania transgenicznych nasion od producentów zwiększają zależność rolników i ograniczają możliwość korzystania z własnych upraw – zob. T. Korbutowicz, Żywność genetycznie modyfikowana na świecie – zagrożenia czy korzyści [w:] Zdrowe style życia: wyzwania ekonomiczne i społeczne, red. W. Nowak, K. Szalotka, Wrocław 2019, s. 154.

²⁷ W. K. L. Lim, Cultivated..., ss. 1–5.

²⁸ Singapore Food Agency, Requirements for the Safety Assessment of Novel Foods [2020]; sfa.gov.sg [dostęp: 15.11.2024].

klasyfikowane jest jako „nowa żywność” – w związku z czym podlega ono odrębnemu zestawowi regulacji, które wymagają oceny ryzyka zdrowotnego oraz określenia standardów bezpieczeństwa²⁹ na podstawie dostępnych badań naukowych. Rząd wspiera rozwój sektora technologii żywności hodowanej komórkowo poprzez inwestycje w badania i infrastrukturę. Przykładem jest współpraca z firmą Eat Just, która pierwsza uzyskała zgodę SFA na komercyjną sprzedaż mięsa na bazie komórek do spożycia lokalnego, a konkretnie hodowanych nuggetsów z kurczaka³⁰. Rząd Singapuru promuje tę technologię jako rozwiązanie przyszłościowe, które odpowiada na globalne wyzwania związane z bezpieczeństwem żywnościowym i zrównoważonym rozwojem.

W dalszej kolejności podobną zgodę dotyczącą mięsa komórkowego wydały Stany Zjednoczone. Agencja ds. Żywności i Leków (ang. *Food and Drug Administration* – FDA) potwierdziła bezpieczeństwo spożycia mięsa wyhodowanego przez UPSIDE Foods i Good Meat w listopadzie 2022 roku³¹. Pełne zatwierdzenie przez Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (ang. *United States Department of Agriculture* – USDA) nastąpiło natomiast w czerwcu 2023 roku. Produkty są dostępne w wybranych restauracjach, wciąż budzą jednak kontrowersje – szczególnie w niektórych stanach, takich jak Floryda czy Alabama. Pierwszym stanem, który zakazał mięsa produkowanego metodą komórkową, jest Floryda, gdzie 1 maja 2024 roku gubernator podpisał ustawę Senatu nr SBI084³². Naruszenie tego prawa uznano za wykroczenie drugiego stopnia. Podobnie 7 maja 2024 r. gubernator podpisał ustawę SB23, która zabrania wytwarzania, sprzedaży, posiadania lub oferowania do sprzedaży lub dystrybucji jakichkolwiek produktów żywnościowych wytwarzanych z hodowanych komórek zwierzęcych³³. Naruszenie tej ustawy jest uważane za wykroczenie klasy C. Weszła ona w życie 1 października 2024 roku. W związku z zakazami ustanowionymi w innych stanach stan Iowa uchwalił z kolei przepisy wprowadzające nowe wymogi dotyczące etykietowania produktów mięsnych hodowanych w komórkach – co ma na celu lepsze informowanie konsumentów o pochodzeniu kupowanej żywności³⁴. Wprowadzono również zakaz zakupu hodowanej wołowiny przez szkoły. Na szczęblu federalnym FDA i USDA opubli-

²⁹ SFA powołała „grupę roboczą ekspertów ds. bezpieczeństwa nowej żywności SFA”, której zadaniem jest udzielanie porad naukowych i dbanie o to, aby oceny bezpieczeństwa były rygorystycznie sprawdzane. Składa się ona z jedenastu ekspertów specjalizujących się w nauce o żywności, toksykologii żywności, bioinformatyce, żywieniu, epidemiologii, zdrowiu publicznym, genetyce, rakotwórczości, metabolomice, technologii fermentacji, mikrobiologii i farmakologii.

³⁰ SFA, Annual Report 2020/2021, sfa.gov. [dostęp: 15.11.2024].

³¹ Memorandum FDA, Cell Culture Consultation (CCC) 000002, Cultured Gallus gallus cell material, 2022, Nov. 14, <https://www.fda.gov/media/163261/download?attachment> [dostęp: 15.11.2024].

³² Projekt ustawy Senatu Florydy, CS/CS/SB 1084: Department of Agriculture and Consumer Services, <https://www.flsenate.gov/Session/Bill/2024/1084> [dostęp: 15.11.2024].

³³ Alabama: projekt ustawy Senatu (SB) 23 – 8XSXHFH-1 01/29/2024 ZAK (H) HSE 2024-267, <https://alison.legislature.state.al.us/> [dostęp: 15.11.2024].

³⁴ Projekt ustawy Senatu stanu Iowa [Senate File SF2391], <https://legiscan.com/IA/bill/SF2391/2023> [dostęp: 15.11.2024].

kowały wspólny plan szczegółowo opisujący kroki, jakie każda z agencji podejmie w celu dalszego uregulowania kwestii mięsa *in vitro* w najbliższych latach³⁵.

Dodajmy, że 17 stycznia 2024 r. izraelskie ministerstwo zdrowia (ang. Ministry of Health – MOH) zatwierdziło przepisy dotyczące sprzedaży mięsa hodowanego komórkowo przez spółkę Aleph Farms³⁶. To wyraźnie proaktywne podejście, zmierzające do stworzenia nowych technologii żywnościowych zgodnych z perspektywą polityki zrównoważonego rozwoju Izraela. Zatwierdzenie legalności wytwarzania pierwszych na świecie hodowanych steków wołowych poprzedził szczegółowy proces regulacyjny – obejmujący ocenę toksykologiczną, analizy składników odżywczych, a także ocenę spełnienia wymagań dotyczących etykietowania, co ma zapewnić konsumentom pełną informację o pochodzeniu produktów. W kontekście konfliktów zbrojnych technologia mięsa hodowanego komórkowo zyskała w Izraelu znaczenie strategiczne. Tradycyjna produkcja mięsa, uzależniona od łańcuchów dostaw, bywa w warunkach wojennych zakłócana, podczas gdy mięso hodowane komórkowo może stanowić stabilne źródło pożywienia³⁷. Dodatkowo Izrael stara się uregulować kwestie koszerności tego typu żywności. Kluczowe znaczenie ma tu pochodzenie komórek, sposób ich hodowli oraz składniki pożywek – które muszą spełniać wymogi halachiczne. Niektóre opinie rabiniczne wskazują, że mięso hodowane komórkowo jest uważane za produkt roślinny podobny do mięsa. Przy dokładnym nadzorze nad produkcją można je kwalifikować jako kosherne³⁸. Spółki takie jak – wspomniana już wyżej – Aleph Farms współpracują z autorytetami rabinicznymi, aby uzyskać certyfikaty koszerności i zwiększyć zaufanie do swoich produktów.

Technologia mięsa hodowanego komórkowo – choć obiecująca w kontekście Agendy 2030 – wymaga ostrożnego podejścia. Doświadczenia USA pokazują, że społeczne, polityczne i ekonomiczne bariery mogą znacząco spowalniać jej społeczną akceptację i wdrażanie. Wysokie koszty produkcji, obawy o długoterminowe skutki zdrowotne i środowiskowe, a także interesy tradycyjnego sektora rolnego – podkreślają tylko konieczność dalszych badań oraz bardziej kompleksowych analiz przed globalnym upowszechnieniem tej nowej technologii. Nie jest więc jeszcze jasne, czy mięso hodowane komórkowo stanie się technologią przyszłości, czy też pozostanie rozwiązaniem budzącym wiele pytań i wątpliwości.

³⁵ Informacje na stronie FDA: FDA Human Food Made with Cultured Animal Cells, U.S. Food & Drug Administration, <https://www.fda.gov/food/food-ingredients-packaging/human-food-made-cultured-animal-cells> [dostęp: 15.11.2024].

³⁶ <https://www.gov.il/he/departments/news/17012024-02> [dostęp: 14.08.2024].

³⁷ M. J. Post, Cultured..., ss. 297 i 298. Autor analizuje potencjał mięsa hodowanego w zapewnieniu stabilnych dostaw żywności w obliczu zakłóceń tradycyjnych łańcuchów dostaw.

³⁸ Opinia naczelnego rabina Izraela Dawida Laua – zob. Z. Klein, Chief Rabbi: Cultured meat is considered a vegetable but can't be consumed with dairy, 'The Jerusalem Post' 2023, <https://www.jpost.com/judaism/article-728978> [dostęp: 15.11.2024].

Przyszłość mięsa w Europie – hodowla komórkowa a tradycyjne rolnictwo

W Europie mięso hodowane komórkowo (produkty spółki Meatly) w postaci karmy dla zwierząt zatwierdziła Wielka Brytania. Agencja Zdrowia Zwierząt i Roślin (ang. *Animal and Plant Health Agency – APHA*) oraz Departament Środowiska, Żywności i Spraw Wsi (ang. *Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA*)³⁹, które nadzorują ten proces, pracują nad stworzeniem odpowiednich regulacji, które umożliwią dalszy rozwój rynku mięsa hodowanego komórkowo w Wielkiej Brytanii.

W Unii Europejskiej proces dopuszczania do obrotu żywności innowacyjnej, w tym mięsa hodowanego komórkowo, jest regulowany przez rozporządzenie (UE) nr 2015/2283 dotyczące nowej żywności, znanej jako „novel food”⁴⁰. Przez „nową żywność” rozumie się zresztą także tę zaliczaną do kategorii VI, czyli „żywność składającą się, wyekstrahowaną lub wyprodukowaną z kultury komórkowej lub kultury tkankowej pochodzącej od zwierząt, roślin, drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów” (art. 3). Zgodnie z rozporządzeniem każda nowa żywność musi przejść gruntowną ocenę bezpieczeństwa, którą przeprowadza Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (ang. *European Food Safety Authority – EFSA*). Dopiero po uzyskaniu pozytywnej oceny EFSA Komisja Europejska przygotowuje projekt decyzji wykonawczej akceptującej lub odrzucającej wnioski o zezwolenie i określającej możliwe warunki wprowadzenia do obrotu. Projekt decyzji wymaga ostatecznego zatwierdzenia przez Stały Komitet ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz, składający się z przedstawicieli państw członkowskich⁴¹. Jeśli produkt uzyska autoryzację, zostaje wpisany na listę unijnej żywności (ang. *Novel Foods Union List*)⁴².

Z krajów UE zwłaszcza ustawodawstwo Włoch wydaje się paradygmatem złożonych problemów związanych z uregulowaniem kwestii nowej żywności. W szczególności ujawniają się tam obawy związane z bezpieczeństwem spożywania mięsa hodowanego i jego negatywnym wpływem na tradycyjne systemy produkcji mięsa. W marcu 2023 roku włoski rząd zaproponował przyjęcie specjalnego prawa zakazującego żywności i pasz wytwarzanych, izolowanych lub produkowanych z kultur komórkowych. Tekst ustawy, za-

³⁹ H. Horton, UK First European Country to Approve Lab-Grown Meat, Starting With Pet Food, ‘The Guardian’ z 17.07.2024, <https://www.theguardian.com/environment/article/2024/jul/17/uk-first-european-country-to-approve-cultivated-meat-starting-with-pet-food> [dostęp: 15.11.2024].

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 327 z 11.12.2015 r., ss. 1–22. Na ten temat: Ł. M. Sokołowski, *The Placing of Novel Foods on the EU Market in the Light of New EU Regulations*, Poznań 2020, ss. 25–35.

⁴¹ European Commission, *Paff Committees* (2023), https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/committees/paff-committees_en [dostęp: 15.11.2024].

⁴² European Commission, *Novel Foods Union List* (2023), https://food.ec.europa.eu/safety/novel-food/authorisations/union-list-novel-foods_en [dostęp: 15.11.2024].

twierdzone przez Senat⁴³, został następnie poddany debacie i przyjęty przez Izbę Deputowanych Parlamentu włoskiego 1 grudnia 2023 r. (ustawa nr 172)⁴⁴. Ustanowione przepisy wprowadziły zakaz produkcji, używania, sprzedaży, importu, dystrybucji i promocji mięsa hodowanego w laboratorium. Decyzja rządu wywołała intensywną debatę polityczną i akademicką, dotyczącą potencjalnych konfliktów między krajowym prawodawstwem a rozporządzeniem UE w sprawie nowej żywności⁴⁵. Ponieważ unijne przepisy mają bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, przyszłe zezwolenia na mięso hodowane na poziomie UE będą wiążące również we Włoszech, a to doprowadzi do sprzeczności w ramach systemów prawa krajowego i unijnego. Obecne europejskie przepisy dotyczące mięsa hodowanego w laboratorium opierają się na zasadzie ostrożności; zakładają one, że w celu ochrony zdrowia konsumentów innowacyjne produkty spożywcze wymagają dokładnej oceny ryzyka przed dopuszczeniem do obrotu. Mięso hodowane komórkowo, nawet jeśli zostało zatwierdzone przez inne państwa – np. Singapur – nie jest dopuszczane do sprzedaży w UE. Importerzy takich produktów podlegają rygorystycznej procedurze. Wniosek o wprowadzenie mięsa komórkowego na rynek UE musi przejść wspomniany proces oceny ryzyka – dokonywanej przez EFSA. Musi spełniać unijne wymogi dotyczące etykietowania. Do tego dochodzą wyzwania logistyczne i taryfowe. Mięso hodowane komórkowo nie ma na razie specyficznego kodu ujednoliconej taryfy celnej (HS code)⁴⁶, stosowanego w ramach zharmonizowanego systemu (ang. *Harmonized System* – HS). Prace nad uaktualnieniem nomenklatury HS są ustawicznie prowadzone przez Światową Organizację Celną (ang. *World Customs Organization* – WCO); istnieje więc możliwość, że w przyszłości pojawi się odpowiedni kod taryfowy przeznaczony wyłącznie dla mięsa *in vitro*. Jeśli – wcześniej wspomniane – mięso komórkowe z Singapuru uzyskałoby w końcu zgodę na sprzedaż w UE, mogłoby wywrzeć istotny wpływ na unijny rynek spożywczy, zwłaszcza w kontekście SDG 2.

W lipcu 2024 roku francuska firma Gourmey wystąpiła z pierwszym w Unii Europejskiej wnioskiem do EFSA o zgodę na wprowadzenie na rynek mięsa hodowanego komórkowo, oferowanego w formie tradycyjnego pasztetu z drobiu. Wniosek wciąż podlega szczegółowej ocenie dokonywanej przez unijne organy regulacyjne, które analizują kwestie związane z bezpieczeństwem oraz wartością odżywczą produktu, opierając się na dostępnych dowodach naukowych. Proces ten może potrwać przynajmniej osiemnaście miesięcy – co

⁴³ Ustawa Senatu AS nr 651-A, XIX legislatura A.S 651: „Disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi sintetici”, 2023, 58, <https://www.senato.it/service/PDF/PDF-Server/BGT/01378647.pdf> [dostęp: 14.08.2024].

⁴⁴ Official Gazette 2023 [Dec. 1], 281.

⁴⁵ G. Formici, ‘Meating’..., ss. 15–19.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23.07.1987 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 256 z 07.09.1987, ss. 1–675).

oznacza, że dopuszczenie nowego produktu do sprzedaży w UE jest spodziewane najwcześniej w 2026 roku⁴⁷. Jeśli zostanie on zatwierdzony, będzie mógł być sprzedawany we wszystkich krajach UE.

Europejski sektor mięsa hodowanego komórkowo znajduje się obecnie w fazie dynamicznego rozwoju i obejmuje szerokie spektrum firm oraz krajów zaangażowanych w tę nowatorską technologię. Obecnie w Europie działa 48 firm specjalizujących się w hodowli komórkowej mięsa, zlokalizowanych w trzynastu różnych krajach – co świadczy o rosnącym zainteresowaniu tym innowacyjnym rozwiązaniem⁴⁸.

W Polsce w lipcu 2024 roku Narodowe Centrum Badań i Rozwoju zainwestowało 9 milionów złotych w rozwój polskiego start-upu LabFarm⁴⁹, zajmującego się hodowlą mięsa komórkowego. Środki te mają na celu wsparcie zwiększenia skali produkcji oraz dalsze doskonalenie technologii firmy.

Podejście do regulacji mięsa hodowanego komórkowo w Europie odzwierciedla balans między ostrożnością a innowacyjnością, szczególnie w kontekście realizacji celów Agendy 2030. Wielka Brytania, poza strukturami Unii Europejskiej, podjęła kroki w kierunku umożliwienia rozwoju tego sektora, zatwierdzając produkty takie jak karma dla zwierząt z mięsa hodowanego komórkowo. Natomiast w ramach Unii Europejskiej produkty tego typu podlegają ścisłym regulacjom określonym przez unijne rozporządzenie dotyczące nowej żywności, co ma zapewnić gruntowną ocenę ich bezpieczeństwa i zgodności z normami przed wprowadzeniem na rynek.

Wnioski

Dotychczasowe wdrażanie Agendy 2030 przyniosło różne rezultaty na całym świecie. W niektórych krajach odnotowano znaczące postępy w obszarach takich jak edukacja, zdrowie i redukcja ubóstwa. Jednak inne cele, w szczególności walka ze zmianami klimatycznymi, zarządzanie zasobami wodnymi oraz zapewnienie równości społecznej – wciąż napotykać istotne przeszkody⁵⁰. Mięso hodowane komórkowo, jako przykład innowacyjnego rolnictwa, może odegrać

⁴⁷ The Good Food Institute Europe, Mięso hodowane komórkowo: informacje dla branży dziennikarskiej, 2024, <https://gfi.europa.org/wp-content/uploads/2024/08/Mieso-hodowane-komorkowo-informacje-dla-branzy-dziennikarskiej.pdf> [dostęp: 15.11.2024].

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Informacje umieszczone na stronie spółki LabFarm: labfarm.pl [dostęp: 15.11.2024].

⁵⁰ Procent realizacji SDGs przez poszczególne kraje ukazuje raport o zrównoważonym rozwoju 2024 – cele zrównoważonego rozwoju i szczyt przyszłości ONZ. Ogólny wynik mierzy całkowity postęp w kierunku osiągnięcia wszystkich celów zrównoważonego rozwoju. Polska zajmuje 10. miejsce z wynikiem 81,69%. Najwyższe pozycje w rankingu zajmują Finlandia (86,35%), Szwecja (85,70%) i Dania (85%). Ranking ten uwzględnia postępy w 167 państwach.

ważną rolę w realizacji tych celów, choć jego wprowadzenie wiąże się z licznymi wyzwaniem regulacyjnymi, społecznymi i technologicznymi. Technologia ta potencjalnie wspiera cele zrównoważonego rozwoju, takie jak SDG 1, SDG 2 oraz SDG 13, oferując alternatywę dla tradycyjnej produkcji mięsa. Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, ograniczenie presji na zasoby naturalne oraz zwiększenie dostępności żywności to niewątpliwe korzyści wynikające z jej rozwoju. Niemniej jednak rzeczywisty wpływ hodowli komórkowej na środowisko wymaga dalszych badań, szczególnie w kontekście zużycia energii i wspomnianych emisji związanych z tym procesem. Istnieją również badania, których autorzy wskazują, że wpływ na środowisko mięsa hodowanego w laboratorium będzie prawdopodobnie wyższy niż w przypadku konwencjonalnych systemów hodowli⁵¹. W związku z tym konieczne są dalsze analizy, które ocenią rzeczywiste korzyści dla środowiska, płynące z zastosowania tej technologii.

Wątpliwości dotyczą również kwestii etycznych i religijnych. Proces hodowli mięsa komórkowego związany jest z zastosowaniem surowicy płodowej bydła. Ponadto produkcja mięsa na bazie komórek wymaga wysoce skoncentrowanych składników, takich jak aminokwasy, które mają silny negatywny wpływ na środowisko⁵². Problemem natury ontologicznej jest spór, jak powinno być postrzegane i klasyfikowane mięso hodowane komórkowo względem mięsa tradycyjnego. Wymagana jest także szczegółowa ocena długoterminowego wpływu czynników wzrostu stosowanych w produkcji na zdrowie ludzi, co obecnie nie zostało dostatecznie zbadane⁵³. Sexton wskazuje, że wprowadzenie mięsa hodowanego komórkowo niekoniecznie zmienia obecne układy w systemie rolno-spożywczym. Dominujące korporacje, które kontrolują rynki żywnościowe, mogą równie dobrze przejąć kontrolę nad nową technologią, utrzymując nierówności polityczne i ekonomiczne, szczególnie wobec drobnych rolników i hodowców⁵⁴. Wprowadzenie mięsa hodowanego komórkowo może zaszkodzić gospodarkom krajów, które mają dobrze rozwinięte sektory hodowli zwierząt. Niepewność w tej kwestii rodzi pytanie, czy technologia ta rzeczywiście spełnia kryteria „zrównoważonego rozwoju”.

Główne obawy dotyczące dzisiejszej produkcji bydła obejmują skalę i intensywność działalności rolniczej, wykorzystanie zasobów naturalnych, w szczególności ziemi, wody i energii, zanieczyszczenia z gospodarstw, stosowanie składników w ich diecie, które mogłyby być podawane ludziom, ich dobrostan

⁵¹ D. Risner, Y. Kim, C. Nguyen, J. B. Siegel, E. S. Spang, Environmental Impacts of Cultured Meat: A Cradle-to-Gate Life Cycle Assessment, Cold Spring Harbor Laboratory 2023, file:///Users/admin/Desktop/Environmental_impacts_of_cultured_meat_A_cradle-to.pdf [dostęp: 15.11.2024].

⁵² M. J. Post, S. Levenberg, D. L. Kaplan, N. Genovese, J. Fu, C. J. Bryant et al., Scientific, Sustainability and Regulatory Challenges of Cultured Meat, 'Nature Food' 2020, 7, ss. 403–415.

⁵³ B. Roy, A. Hagappa, Y. D. Ramalingam, N. Mahalingam, A. Shaik Alaudeen, A. Banu, A Review on Lab-Grown Meat: Advantages and Disadvantages, 'Quest International Journal of Medical and Health Sciences' 2021, 1, ss. 19–24.

⁵⁴ A. E. Sexton, Eating for the Post-Anthropocene: Alternative Proteins and the Biopolitics of Edibility, 'Transactions of the Institute of British Geographers' 2018, 4, ss. 586–600.

i etykę uboju. Firmy produkujące mięso hodowane komórkowo, takie jak Aleph Farms, UPSIDE Foods, Eat Just, czy LabFarm podkreślają, że technologia ta ma potencjał przekształcenia globalnego systemu żywnościowego. Argumentują, że hodowla komórkowa może rozwiązać problemy związane z bezpieczeństwem żywnościowym, ochroną środowiska i dobrostanem zwierząt, jednocześnie wspierając innowacje technologiczne. Istotne jest znaczenie mięsa hodowanego komórkowo dla zarządzania zasobami wodnymi (SDG 6). W porównaniu z tradycyjną hodowlą zwierząt proces hodowli komórkowej teoretycznie wymaga mniej wody – co wspiera cele związane z ochroną tego zasobu. Aby zapobiec marginalizowaniu drobnych producentów żywności, konieczne byłoby stworzenie odpowiednich mechanizmów wsparcia dla lokalnych społeczności.

Na dodatek niedookreśloność terminologiczna w Agendzie 2030 – zwłaszcza w kontekście zwrotów takich jak „zrównoważone rolnictwo” czy „bezpieczeństwo żywnościowe” – stanowi poważne wyzwanie. Brak precyzyjnych definicji i jednolitych standardów prawnych prowadzi do różnic w regulacjach na poziomie krajowym i międzynarodowym. Jak zauważa S. Fukuda-Parr: „siła uproszczenia, reifikacji i abstrakcji prowadzi do szerszych niezamierzonych konsekwencji, gdy cele są błędnie interpretowane jako cele planowania narodowego i agendy strategiczne”⁵⁵. Globalne cele mogą prowadzić do niezamierzonych skutków, takich jak nadmierne skupienie się na łatwo mierzalnych wskaźnikach kosztem tych bardziej złożonych. Może to prowadzić do zniekształcenia priorytetów politycznych i nadmiernej biurokracji. Ponadto istnieje ryzyko, że cele te mogą być interpretowane w sposób redukcjonistyczny, ignorując lub marginalizując kontekst lokalny i specyficzne potrzeby społeczności.

Różnice w regulacjach między Singapurem, USA, Izraelem i Europą podkreślają brak spójności w globalnym podejściu do mięsa hodowanego komórkowo. Brak jednolitych standardów utrudnia handel międzynarodowy i może prowadzić do konfliktów w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Singapur promuje tę technologię jako element polityki zrównoważonego rozwoju, natomiast bardziej konserwatywne podejście Europy i rozbieżności w USA spowalniają jej rozwój. Ponadto komercyjny charakter firm produkujących mięso hodowane komórkowo rodzi pytania o potencjalne monopolizowanie technologii i ograniczony do niej dostęp w krajach rozwijających się. Brak wspólnych standardów w zakresie bezpieczeństwa, etykietowania i monitorowania mięsa hodowanego komórkowo wskazuje na konieczność współpracy na poziomie międzynarodowym. Organizacje takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (ang. Food and Agriculture Organization – FAO), Światowa Organizacja Zdrowia (ang.

⁵⁵ S. Fukuda-Parr, *Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences*, 'Journal of Human Development and Capabilities' 2014, 15, s. 118.

World Health Organization – WHO) czy WTO mogą odegrać kluczową rolę w harmonizacji regulacji. Istotne jest również zbadanie, jak SDGs wpływają na siebie nawzajem oraz jakie działania transformacyjne mogą rozwiązać istniejące konflikty między nimi, prowadząc do rozwiązań typu *win-win*, zapewniających obopólną satysfakcję. Jak zauważają Pradhan i Warchold, samo osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju może nie wystarczyć do zapewnienia długotrwałej stabilności. Potrzebna będzie dodatkowa aktywność, która wykroczy poza realizację tych celów – podjęcie działań na rzecz zrównoważonej transformacji w celu budowania dobrobytu oraz społecznych fundamentów w granicach możliwości naszej planety. Przywołani autorzy podkreślają ponadto, że konieczne jest zastosowanie trójskładnikowego podejścia, które obejmuje zrozumienie mechanizmów interakcji SDGs, ocenę potencjału i ograniczeń tych celów oraz tworzenie – solidnie umocowanej naukowo – agendy po 2030 roku⁵⁶.

Podsumowując: mięso hodowane komórkowo może stać się kluczowym elementem transformacji systemu żywnościowego w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju. Jednak jego skuteczne wdrożenie wymaga zrównoważenia potencjalnych korzyści z ryzykiem związanym z technologią. Kluczowe jest zintegrowanie nauk prawnych, technicznych i społecznych w procesie decyzyjnym oraz wypracowanie spójnych ram regulacyjnych, które będą wspierać realizację celów Agendy 2030, jednocześnie uwzględniając różnorodne uwarunkowania lokalne. Obecnie brak jest wystarczających danych, które mogłyby uzasadniać szybki rozwój rolnictwa komórkowego kosztem agroekologii. Ta ostatnia może stanowić bezpieczniejsze i bardziej zrównoważone rozwiązanie. Istnieją znaczące wątpliwości dotyczące bezpieczeństwa, zwłaszcza w kontekście niepewności co do długoterminowych skutków zdrowotnych spożywania mięsa hodowanego komórkowo⁵⁷. Nie ulega wątpliwości, że żyjemy w czasach kluczowych zmian dla ludzkości i naszej planety – w czasach, gdy wiedza stanowi fundament naszej wolności.

Abstrakt

Artykuł analizuje rolę mięsa hodowanego komórkowo jako innowacji technologicznej wspierającej realizację wybranych celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030. Technologia ta może przyczynić się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, ograniczenia zużycia zasobów naturalnych oraz poprawy bezpieczeństwa żywnościowego. Jednocześnie jej wdrożenie napotyka liczne wyzwania prawne, etyczne i społeczne, w tym

⁵⁶ P. Pradhan, A. Warchold, A Threefold Approach to Rescue the 2030 Agenda from Failing, 'National Science Review' 2023, 7, ss. 1–3.

⁵⁷ M. Siegrist, B. Sütterlin, Importance of Perceived Naturalness for Acceptance of Food Additives and Cultured Meat, 'Appetite' 2017, 113, ss. 320–326.

brak spójnych regulacji międzynarodowych, pewne niedookreślone zwroty, a także różnorodność podejść w takich krajach, jak: Singapur, USA, Izrael czy państwa Unii Europejskiej. Artykuł podkreśla potrzebę harmonizacji przepisów oraz oceny długoterminowego wpływu tej technologii na globalny system żywnościowy w kontekście zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: Agenda 2030, cele zrównoważonego rozwoju, zwroty niedookreślone, mięso hodowane komórkowo.

BIBLIOGRAFIA

Blicharz J., Klat-Wertelecka L., Rutkowska-Tomaszewska E. (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław 2014.

Ching L., Zainal N., Luang-In V., Ma N., *Lab-Based Meat the Future Food*, 'Environmental Advances' 2022, 10.

Davison J., *GM Plants: Science, Politics and EC Regulations*, 'Plant Science' 2010, 2.

Formici G., 'Meating' the Future: Alcune riflessioni sulla necessità di promuovere un attento dibattito regolatorio in materia di c.d. carne sintetica, 'Forum di Quaderni Costituzionali' 2023, 2.

Fukuda-Parr S., *Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences*, 'Journal of Human Development and Capabilities', 2014, 15.

Gerber P. J., Steinfeld H., Henderson B., Mottet A., Opio C., Dijkman J. et al., *Tackling Climate Change Through Livestock: A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities*, Food and Agriculture Organization of The United Nations, Roma 2013.

Hickel J., *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions*, London 2017.

Horton H., *UK First European Country to Approve Lab-Grown Meat, Starting with Pet Food*, 'The Guardian', 17.07.2024.

In 2013 *Global Food Policy Report*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), A. Marble, H. Fritschel (red.), Washington 2014.

Klein Z., *Chief Rabbi: Cultured meat is considered a vegetable but can't be consumed with dairy*, 'The Jerusalem Post' 2023. <https://www.jpost.com/judaism/article-728978>.

Lim W. K. L., *Cultivated Meat in Singapore: The Road to Commercialization*, 'International Journal of Zoology and Animal Biology', 2023, 4.

Mahler D. G., Yonzan N., Lakner Ch., *The Impact of COVID-19 on Global Inequality and Poverty*, Policy Research Working Paper, Washington, 2022.

Mazhorina M., *Sustainable Development Law: Essence, Subject and Methodology*, Lex Russica 2022.

Mustajoki J., Borchardt S., Büttner R., et al., *Ambitiousness of Sustainable Development Goal (SDG) Targets: Classification and Implications for Policy Making*, 'Discover Sustainability' 2022, 3, <https://link.springer.com/article/10.1007/s43621-022-00104-8>.

Perkowski M., Kosicki A., Chrzanowski S., *Realizacja celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030. Perspektywa regionalna*, „Prawo i Więź” 2023, 1.

Post M. J., *Cultured Meat from Steam Cells: Challenges and Prospects*, 'Meat Science' 2012, 3.

Post M. J., Levenberg S., Kaplan D. L., Genovese N., Fu J., Bryant C. J. et al., *Scientific, Sustainability and Regulatory Challenges of Cultured Meat*, 'Nature Food' 2020, 7.

Pradhan P., Warchold A., *A Threefold Approach to Rescue the 2030 Agenda from Failing*, 'National Science Review' 2023, 7.

Prawa i wolności I i II generacji, red. A. Florczak, B. Bolechów, Toruń 2006.

Risner D., Kim Y., Nguyen C., Siegel J. B., Spang E. S., *Environmental Impacts of Cultured Meat: A Cradle-to-Gate Life Cycle Assessment*, Cold Spring Harbor Laboratory 2023, file:///Users/admin/Desktop/Environmental_impacts_of_cultured_meat_A_cradle-to.pdf.

Roy B., Hagappa A., Ramalingam Y. D., Mahalingam N., A. Shaik Alaudeen, *A Review on Lab-Grown Meat: Advantages and Disadvantages*, 'Quest International Journal of Medical and Health Sciences' 2021, 1.

Sexton A. E., *Eating for the Post-Anthropocene: Alternative Proteins and the Biopolitics of Edibility*, 'Transactions of the Institute of British Geographers' 2018, 4.

Siegrist M., Sütterlin B., *Importance of Perceived Naturalness for Acceptance of Food Additives and Cultured Meat*, 'Appetite' 2017, 113.

Sokołowski Ł. M., *The Placing of Novel Foods on the EU Market in the Light of New EU Regulations*, Poznań 2020.

Stephens N., Sexton A. E., Driessen C., *Making Sense of Making Meat: Key Moments in the First 20 Years of Tissue Engineering Muscle to Make Food*, 'Frontiers in Sustainable Food Systems' 2019, 3.

Suchańska K., Wójcikowska B., *GMO – nadzieja, czy droga do zatracenia?*, 'No Limits' 2023, 2.

Tuszyńska L., *Edukacja ekologiczna w perspektywie zrównoważonego rozwoju*, 'Studies in Global Ethics and Global Education', 2017, 7.

Zdrowe style życia: wyzwania ekonomiczne i społeczne, red. W. Nowak, K. Szalonka, Wrocław 2019.



Aneta Jakubiak-Mirończuk*

Cyberlobbying and Artificial Intelligence in the Light of the Issues of Public Discourse in a Democratic State Under the Rule of Law

[Cyberlobbying i sztuczna inteligencja w świetle problematyki dyskursu publicznego w demokratycznym państwie prawa]

Abstract

The aim of this article is to analyze the impact of the use of artificial intelligence as a tool of cyberlobbying on public discourse in a democratic state under the rule of law. In the first place, cybersecurity threats resulting from lobbying activities carried out via IT tools and the Internet, i.e. cyberlobbying, were presented. The second area of analysis focuses on the question of risks to public safety in the face of the development of artificial intelligence and the potential of its use in advocacy for particular interests. The issue of the use of AI in strategic and executive lobbying requires an answer to the question of whether, or to what extent, effective lobbying is a well-defined problem. The combination of the possibility of influencing public opinion in cyberspace with data analysis and the possibility of generating conclusions about the constantly growing number of contexts, opens up discussions about the potential of using AI for all information management activities, including those aimed at influencing the decisions of public institutions.

Keywords: cyberlobbying, AI, cybersecurity threats, public discourse, data analysis, cyberspace, public safety, democratic state under the rule of law, influencing public opinion.

Introduction

The modern understanding of the rule of law is based on both negative and positive aspects. The arbitrariness of the actions of public institutions is limited by the law and the rights and guarantees of civil liberties, which include access to information and the right of participation of individuals in the de-

* **Aneta Jakubiak-Mirończuk** – PhD, assistant professor at the Department of Theory and Philosophy of Law, Faculty of Law and Administration, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw; attorney-at-law; <https://orcid.org/0000-0001-5258-9839>; a.mironczuk@uksw.edu.pl / dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Wydziału Prawa i Administracji UKSW w Warszawie; radca prawny.

cision-making processes of public authority.¹ The implementation of the rule of law requires the quality of law that protects socially important values and realizes the interests of citizens and the community.² The rule of law is based on respect for the freedom and dignity of every person and on proposed by Neil MacCormick openness to argumentation as a complement to the opposite of arbitrary exercise of power.³ These features of the rule of law correlate with the concept of systemic deliberation, which is based on the institutions of public consultations, expert panels, citizens' legislative initiative, the right to petition and the right of access to public information.

Deliberation as an ethical ideal of the organization of public space is realized by enabling social actors to participate in decision-making processes. Participation is not the goal of deliberation, but a means to make decisions in a rational and inclusive way. The intended effects of deliberation are the acquisition or verification of knowledge, the expansion of awareness, learning and the acquisition or improvement of civic competences through conscious participation in discourses.⁴ In Robert Dahl's ideal view, democracy is an ideal, desirable state in which communication on public issues takes place under the conditions of free expression of views and assessments and the possibility of using many sources of information.⁵ Nowadays, public discourse takes place in real space and in cyberspace. Information is the main lobbying tool, which in cyberspace allows to achieve ranges and goals unavailable to traditional lobbying.

In the culture of democratic countries, advocacy of interests can function in a legal way in many models.⁶ The one that assumes the possibility of broad rivalry between interest groups within the rules provided by the state is pluralism.⁷ In such a case, it is understood as all actions (direct and indirect, overt and covert) aimed at influencing the decision-making processes of public institutions, in particular state authorities.⁸ The concept of lobbying can be

¹ J. Waldron, *The Rule of Law and the Importance of Procedure* [in:] J. Fleming (ed.), *Getting to the Rule of Law*, NOMOS 54, New York 2011, pp. 29 and 30.

² Cf. more: *The Rule of Law Index* – <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPI-index2023.pdf>, pp. 14 and 15 [accessed: 04.01.2025].

³ N. MacCormick, *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*, Oxford 2005, p. 14.

⁴ A. McGann, *The Logic of Democracy. Reconciling Equality. Deliberation and Minority Protection*, Michigan 2006, p. 115.

⁵ After: J. Sroka, *Instytucje demokracji deliberacyjnej w polskim systemie politycznym. Wprowadzenie do kontekstu teoretycznego* [in:] J. Sroka (ed.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008, p. 15.

⁶ More: A. Jakubiak-Mirończuk, *Lobbying in a Democratic State of Law: Between Meaning and Judgment*, 'Persona y Derecho' 2015, 72, 1, pp. 164–168.

⁷ Cf. J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław 2000, pp. 42–46.

⁸ Cf. e.g. A. Rosenthal, *The Third House: Lobbyists and Lobbying in States*, Washington 2001, p. 1, A. J. Nownes, *Total Lobbying: What Lobbyist Want (and How They Try to Get It)*, Cambridge 2006, p. 5, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbying a inne formy komunikowania* [in:] K. Jasiołki, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006, pp. 30–35, G. Rippel, *O lobbyingu, czyli promocji interesów*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej*, 1008, Wrocław 2003, p. 436.

understood as a synonym for advocacy of interests or as a specific form of it. In the second case, lobbying is an activity carried out by an intermediary or representative. In particular, it is the lawful action taken by a registered lobbyist for remuneration in the interest of the principal.⁹ In the context of advocacy understood in cyberspace, only the first understanding is adequate.

Cyberlobbying is a concept that is based on two terms – *lobbying* and *cyber*. Prefix *cyber* modifies the original scope of the concept by referring to those lobbying activities that are undertaken with the use of information and communication technologies, including IT tools and the Internet.¹⁰ They comprise all direct methods of communication, argumentation and persuasion, as well as indirect methods. These include information management as part of the management strategy and stakeholder relationship management.¹¹ Cyberlobbying should be defined as an organized form of exerting influence with the use of IT tools by entities acting for the benefit of particular interests on public institutions. This approach also includes the activity of promoting specific ideas, the adoption of which creates favorable conditions for the implementation of particular interests.¹²

The main tools of traditional lobbying and cyberlobbying are communication and handling information in a way that shapes opinions and views. The adopted mode of action can be both overt and direct, as well as indirect and covert. In the case of overt action, it is part of the social dialogue or the procedures of registered lobbying activity. It can also rely on indirect, bottom-up and dispersed activities, referred to as *grassroots*¹³ lobbying. The aim of indirect lobbying is to influence decision-makers by shaping public opinion in a way that is aimed at gaining support.¹⁴ The methods used can be public relations or CSR tools, financial activities or bottom-up lobbying. Bottom-up lobbying comes in three varieties: traditional, *astroturf* and *grass top*. Traditional grassroots lobbying is based on civil society institutions, for example,

⁹ Cf. e.g.: M. Wiszowaty, *Regulacja lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa 2008, p. 30 and *Lobbying Registration and Reporting Manual for the Lobbyists Law*, Hawaii Revised Statutes, chapter 97, <https://www.fppc.ca.gov/learn/lobbyist-rules/lobbying-registration-reporting-and-ethics-training.html> [accessed: 13.01.2025].

¹⁰ Cf. M. Molenda-Zdziech, *Od lobbingu klasycznego ku cyberlobbingowi* [in:] K. Jasiński (ed.), *Grupy interesu i lobbing. Polskie doświadczenia w ujęciu kontekstowym*, Warszawa 2011, pp. 179 and 180, F. Descheemaekere, *Le cyber lobbying*, Paris 2007, p. 13.

¹¹ Cf. B. Sobkowiak, *Public relations jako forma komunikowania masowego* [in:] B. Dobek-Ostrowska, *Studia z teorii komunikowania masowego*, Wrocław 1999, p. 64, J. Sroka, *Lobbying jako strategia promocji interesów grupowych* [in:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (eds), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2002, p. 216, A. Sławik, *Lobbying w strategiach przedsiębiorstw*, Kraków 2009, p. 11.

¹² Cf. J. Sroka, *Lobbying w Unii Europejskiej* [in:] W. Bokajło, K. Dziubka (eds), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wrocław 2003, p. 337.

¹³ W. J. Wotpiuk, *Lobbying. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawno-publicznych* [!], „Przegląd Sejmowy” 2004, 4, pp. 16–18 and e.g. A. Jakubiak-Mirończuk, *Lobbying...*, p. 154.

¹⁴ Cf. K. Jasiński, M. Molenda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying...*, Kraków 2006, p. 169, M. Molenda-Zdziech, *Od lobbingu...*, p. 180.

the organization of demonstrations or mass petitions. It is based on the use of political or ideological connections between a lobbyist and a specific social group.¹⁵ It is also sometimes referred to as citizen lobbying. *Astroturf* lobbying, also referred to as *artificial grass* lobbying, is an activity of economic entities that involves organizing false grassroots activities by recruiting supporters and financing their activities. *Grass top* lobbying focuses on attracting publicly recognized people with a high potential to influence public opinion, and conducting activities with their involvement.¹⁶

Nowadays, the essence of effective lobbying is strategic differentiation in terms of methods and forms of action, which by definition consists in the comprehensive use of all possible and adequate areas and channels for direct and indirect transfer of information, persuasion and influence on opinions and decisions.¹⁷ Actions understood in this way are undertaken not only by economic entities or organizations working for specific policies, e.g. climate protection, but also by states towards another country.¹⁸ It is worth noting that social entities in particular can conduct business *public affairs*, that is, using lobbying strategies, strive to achieve goals that are part of the action for the common good.¹⁹ In view of the above definitional problems, it is important to indicate the features that do not raise any doubts. These are the categories of the author and addressee of the activities as well as the motivation and purpose of the activities. The addressees of lobbying are states, unions, federations of states and international organizations and their institutions. The motivation is the broadly understood protection of particular interests, and the aim of the actions is to exert influence on the addressees, which will guarantee or create conditions conducive to particular interests.

Due to the diversity of decisions of public institutions, it is possible to influence legislative processes, executive decisions, redistribution and transfer of public resources. Lobbying strategies can be implemented in the form of traditional, hybrid or cyber lobbying. The wider and more complex the scope

¹⁵ K. Oświecimski, *Lobbying oddolny jako forma obywatelskiego uczestnictwa w procesie politycznym – przykład amerykański*, „Horyzonty Polityki” 2010, 1 – Polityczna natura człowieka, pp. 239, 245.

¹⁶ Cf. M. Mołęda-Zdziech, *Od lobbingu...*, p. 181.

¹⁷ Cf. M. Mołęda-Zdziech, *Lobbying a inne...*, pp. 30–35, G. Rippel, *O lobbingu...*, p. 436.

¹⁸ Analyses of state advocacy activities toward another state show that advocacy activities include hiring lobbyists, lawyers, and former high-ranking government officials, political advisors, and public relations professionals; building a political network of advocacy across the country to influence public opinion; political campaigns aimed at advancing economic interests and fostering trade policies; and shaping the way describing economic issues by journalists, as well as promoting people representing their point of view at universities and research institutions – K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying...*, p. 23 and 24, Ph. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee, *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, Kraków 1999, pp. 419 and 420.

¹⁹ Cf. K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbying...*, p. 44 and the literature cited therein, J. Dziędziora, *Model kompetencji współczesny lobbyisty*, Warszawa 2018, pp. 30, 122, N. Ofmański, *Public Affairs and Lobbying* [in:] *Sztuka public relations. Z doświadczeń polskich praktyków*, 2nd edition, expanded, B. Janiszewska (ed.), Warszawa 2011, p. 281.

of action, the more cyberspace use it requires. Key factors conducive to advocacy of interests in a broad sense in cyberspace or with the use of IT tools is a growing social cyber activity, which is associated with the fact of the impact of content posted on the Internet on public opinion and computerization of activities, including public administration services.

Information is of strategic importance in lobbying activities, and cyberspace is the area of its production and processing. The use of IT tools and the Internet is possible in most traditional types of lobbying. A face-to-face meeting can be conducted via an *online conference*, letters and petitions submitted in the form of a document can be delivered as e-mails or by means of an electronic form.²⁰ Equally important features of cyberspace create conditions in which indirect and bottom-up activities, in particular covert ones, are accessible, easy, allow to reduce costs and significantly increase the scope and power of impact compared to traditional techniques.

Cyberspace as a Space for Lobbying Activities

Cyberspace is an area of generation, processing and exchange of information using information systems.²¹ A more precise definition is used by the U.S. Department of Defense, defining cyberspace as “the global domain of the information environment consisting of interdependent networks created by information technology (IT) infrastructure and the data contained therein, including the Internet, telecommunications networks, computer systems, as well as processes and controllers embedded in them.”²² It is also referred to as virtual reality, which is a communication space created by a system of Internet connections.²³ On the basis of the provisions of Polish law, cyberspace is understood as a space for processing and exchanging information created by ICT systems.²⁴ It is also defined as a technosystem of global social

²⁰ Cf. F. Descheemaekere, *Le cyber...*, p. 57 and M. Molenda-Zdziech, *Od lobbingu...*, p. 183.

²¹ The creators of the concept are considered to be Vernor Vinge, who used the concept in 1981 in his novel *True Names*, and William Gibson, who popularized this concept in his novel, who described cyberspace as “a consensual hallucination, experienced every day by billions of authorized users in all countries” – cf. W. Gibson, *Neuromancer*, Poznań 1984, p. 53, A. Warchoł, *Pojęcie cyberprzestrzeni w strategiach bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, ‘Studia de Securitate’* 2019, 9, 4, p. 96.

²² J. Wasilewski, *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, 9, p. 225.

²³ C. Banasiński, *Wprowadzenie do problematyki cyberbezpieczeństwa* [in:] C. Banasiński (ed.), *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, p. 24.

²⁴ Cf. Article 2(1b) of the Act of 29 August 2002 on martial law and the competences of the Commander-in-Chief of the Armed Forces and the principles of his subordination to the constitutional organs of the Republic of Poland, i.e. Dz.U. 2022, item 2091 and Article 3(1)(4) of the Act of 18 April 2002 on the state of natural disaster, i.e. Journal of Laws 2017, item 1897.

communication, which has been shaped by: the integration of a forum for the transmission and presentation of information and the resulting digitization and creation of an infosphere; convergence of information and telecommunications systems and electronic media; integration of the technosphere and creation of an integrated ICT platform.²⁵ The above indicates that today there is a coherent way of understanding cyberspace, primarily as an information and IT area.²⁶ Martin C. Libicki proposed the division of cyberspace into the following planes: physical – devices and all other objects necessary for the functioning of cyberspace, syntactic – information formats and instructions and methods of controlling the ICT systems, semantic – processed information.²⁷ The presented considerations will mainly concern the semantic plane of cyberspace.

The conditions for the development of cyberlobbying are related to the processes of computerization and digitization and the development of the information society. The widespread use of e-services and e-information poses many challenges to both society and public institutions. Electronic information, especially in the context of its universality and necessity for the functioning of both public and public entities, requires special protection.²⁸ The pace of technological development and availability of IT services, as well as the accompanying ease of using their capabilities, means that virtual reality with its information and communication network is constantly expanding. Originally, it was thought of as a digital representation of data. Nowadays, it is assumed that it shapes the imagination and influences the choices of users.²⁹ Illusions, interpretations and reliable information coexist in cyberspace. What is virtual can and does motivate users to take actions outside of it.

The development of technology, including the Internet, and the ever-increasing reach of the global network are conducive to the phenomena of reflecting and transferring social activity to cyberspace. This is facilitated by the openness of communication characteristic of cyberspace and the high dynamics of development of new forms of functioning as well as the attractiveness of new tools and technological solutions, including AI. According to the Digital 2023 Report, the Internet brings together 5 billion internet users out of 8 billion population, including 4.76 billion social media users. Compared to 2022, there was an increase in the number of internet users by 98 million and an

²⁵ P. Sienkiewicz, *Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni państwa* [State Cyberspace Security], „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, 88, pp. 804–806.

²⁶ More: M. Lakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Katowice 2015, pp. 71–82.

²⁷ P. C. Libicki, *Conquest in Cyberspace. National Security and Information Warfare*, New York 2007, p. 4 [after:] M. Lakomy, *Cyberprzestrzeń...*, p. 82.

²⁸ M. Gołka, *Czym jest społeczeństwo informacyjne?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, 67, 4, p. 254.

²⁹ M. Lakomy, *Cyberprzestrzeń...*, p. 73.

increase in social media users by 137 million.³⁰ The reason for use is primarily to search for information, keep in touch with family and friends, get knowledge about current events, entertainment, search for practical knowledge, information about products and brands, look for inspiration. In the context of cyberlobbying, it is important that currently 57.8% of users search for information online, and 50.9% obtain knowledge about current events from the Internet. The growth dynamics is enormous – in 2006 there were only 800,000 of them, in 2016 14 million, and now over 4 billion.³¹ For example, the average Internet user in Poland spends an average of 3 hours and 30 minutes online every day.³²

Cyberspace, understood as a specific environment for processing and exchanging information, has specific features. It is a replicated and repairable man-made immaterial space that exists in many forms and places.³³ Its architectural structure is dispersed.³⁴ It follows that the anonymity of users, the atterritoriality of communications and other processes resulting from the absence of direct geographical and political boundaries, and a global coverage corresponding to the coverage of the Internet are possible and often maintained.³⁵ Of particular importance is its global scope of impact through information on societies and economies and flexibility in creating and adopting social models.³⁶ Consequently, the scope and effectiveness of social influence through information, identified at the social level, requires it to be taken into account as a phenomenon shaping public discourse.

Cyberlobbying methods, through the availability of IT tools, provide an opportunity for both important economic and social actors, as well as smaller entities, as long as they undertake joint, coordinated actions or at least those that have the same focus (e.g. through mailing or petitions³⁷). The potential for cyberlobbying, especially *grassroots*, is growing with the population of social media users. The use of indirect cyberlobbying methods by using social platforms to present arguments, create an image or initiate social actions is easier and cheaper than traditional lobbying methods. Cyberlobbying as a tool responds to the needs of social actors with a dispersed, horizontal or

³⁰ Raport *Social media w Polsce i na świecie. Digital 2023*, <https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report> and <https://grupainfomax.com/blog/social-media-w-polsce-i-na-swiecie-raport-digital-2023/> [accessed: 25.08.2023].

³¹ *Ibid.*

³² M. Górska, *Polski Internet w Q1 2024, Polskie Badania Internetu*, <https://pbi.org.pl/raporty/polski-internet-w-q1-2024/> [accessed: 04.01.2025].

³³ M. C. Libicki, *Conquest...*, pp. 4–9, M. Lakomy, *Cyberprzestrzeń...*, pp. 82 and 83.

³⁴ Cf. M. Lakomy, *Cyberprzestrzeń...*, pp. 89 and 90.

³⁵ M. Marczyk, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar aktywności człowieka – analiza pojęciowa obszaru*, „Przegląd Teleinformatyczny” 2018, 1–2, pp. 59 and 60.

³⁶ J. Oleński, *Ekonomika informacji*, Warszawa 2003, p. 33, M. Castells, *Spółeczeństwo sieci*, Warszawa 2008, p. 23, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberbezpieczeństwo – zagadnienia definicyjne*, ‘Cybersecurity and Law’ 2019, p. 11.

³⁷ For example, *gopetition.com* allows for collecting signatures under petitions in 75 countries [after:] M. Molenda-Zdziech, *Od lobbingu...*, pp. 181 and 182.

network structure. This type of actors undertakes activities focused on individual issues instead of complex programs or multi-stage strategies.³⁸

According to Małgorzata Mołęda-Zdziech, the change in the power structure related to subsidiarity, which have created conditions for cyberlobbying activity towards regional and local decision-makers is also important.³⁹ In this context, key actors are small and medium-sized enterprises, employers' organisations, trade unions, local interest organisations, local media and agencies.⁴⁰ In this aspect, the existence of cyberlobbying should be considered as a phenomenon supporting the egalitarian nature of social discourse. At the same time, it should be noted that multi-stage campaigns with a large reach require professional information management and the use of advanced applications. This type of high-budget campaigns is still used mainly by corporations or organizations with adequate finances.

An important phenomenon to justify lobbying activities in cyberspace are the processes of cyberactivism, which are a specific social activity belonging to broadly understood communication and information processing. Activism on the Internet, or cyberactivism, as a form of activity of individuals in cyberspace with the use of dedicated tools, allows or significantly facilitates the production, access, archiving and publication of information resources, enables the acquisition and delivery of information through communication channels and systems of communication channels, as well as influence in a way that meets the characteristics of the crime of hacking (hacktivism).⁴¹

The transparency of open and direct activity allows the institution both to adequately assess the relationship between the information received and the lobbying target, as well as to accurately identify particular interests and the scope of any conflict between them and the common good and the public interest. Indirect overt and covert activities are by definition devoid of transparency, and cyberspace and its communication channels make it easier to maintain anonymity and take sham actions. For example, by undertaking scattered activities, ostensibly for the common good, including by giving them the characteristics of spontaneous civic practices. This type of lobbying is of a grey economy nature. It does not have the hallmarks of an illegal activity, but it raises justified ethical doubts.

The conditions resulting from the features of cyberspace are obviously conducive to taking *grass root*, *astroturf*⁴² activities. Due to the characteristics of cyberspace, in particular anonymity, it is a forum for grassroots activities, both authentic and fake. Politically or financially motivated entities can use

³⁸ Cf. M. Molenda-Zdziech, *Od lobbingu...*, p. 185.

³⁹ Cf. M. Molenda-Zdziech, *Od lobbingu...*, pp. 183 and 184.

⁴⁰ M. Molenda-Zdziech, *Od lobbingu...*, p. 186.

⁴¹ Cf.: M. Molenda-Zdziech, *Od lobbingu...*, pp. 187 and 188.

⁴² S. N. Tesh, *The Internet and the Grass Roots*, 'Organization & Environment' 2002 Sept., 15, 3, pp. 336 and 337.

both existing social organizations to act for their own interests, as well as recruit Internet users or create accounts using AI. *Astroturf* campaigns allow to gain social engagement or support by manipulating information, increasing reach by using the way social media works. The illusion of support in cyberspace can create real support. The effectiveness of this type of action is significantly related to the fact that the flow of information in cyberspace is much faster than outside it, especially if the information has been strongly emotionally charged. A common feature of all such activities is the lack of transparency of objectives, funding and sources of information.

The impact of cyberlobbying on public discourse often has *soft power* features. The concept of *soft power* is defined in several ways, depending on the context. In Jeremy Ryfkin's broadest view, it is a kind of agency achieved not by coercion, but by pulling people to one's side (*co-opting*).⁴³ A characteristic feature of *soft power* is the abandonment of all forms of hard coercion, both direct and indirect. *Soft power* is aimed at referring to universal values, the common good or public morality by creating a specific image. However, it aims to gain the possibility of influencing the decisions of other entities by deepening the selected type of relationship.⁴⁴ In this context, the change in the nature of social conflicts is important. It is related to the strengthening of network forms of organization and the modification of the agency of traditional and hierarchical entities for the benefit of those that have knowledge and capabilities, including *soft power* of a transnational nature.⁴⁵ Joseph S. Nye defines *soft power* as the ability of a state to influence the preferences of other countries, so that they act in accordance with its national interest, by appealing to international authority and position⁴⁶. In terms of complex strategies, cyberlobbying and *soft power* are similar activities, based on image creation, shaping opinions, arousing emotions and building relationships with opinion-forming entities or entities with recognized authority.

Artificial Intelligence as a Tool for Cyberlobbying

The term Artificial Intelligence is defined as the ability of machines to learn, plan and be creative. AI systems belong to algorithmic systems or are a combination of the systems that use computational methods to perform functions

⁴³ J. Ryfkin, *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa „American dream”*, Warszawa 2005, p. 364.

⁴⁴ Cf. J. Gryz, *Proces instytucjonalizacji stosunków transatlantycznych*, Warszawa 2004, p. 120.

⁴⁵ Cf. J. S. Nye, *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*, London 2004, pp. 72–76, R. Potocki, *Potęga a nieład światowy. Dylematy „miękkiej siły” w relacjach transatlantycznych* [in:] G. Rdzanek (ed.), *Euroatlantycka obronność na rozdrożu*, Wrocław 2004, pp. 79–87.

⁴⁶ J. S. Nye, *Power...*, p. 25.

corresponding to human intelligence or otherwise support or replace human judgment, i.e. e.g. prediction, planning, classification, pattern recognition, organizing, perception, speech/sound/image recognition, text/audio/image generation, language translation, communication, learning, representation and problem solving.⁴⁷ A key feature of AI is learning, understood as autonomously interacting with the digital and physical environment to solve problems.⁴⁸ Cyberspace was created by man. The discovery and use of AI is the moment from which the transformation of cyberspace undoubtedly gains a new tool and faces the question of whether it will become its co-author. From this perspective, it is adequate to address not only the issue of the potential of AI in lobbying activities designed by humans, but also the question of whether the autonomy and adaptability of AI in the future will lead to it undertaking lobbying activities in subjective terms. For example, those that will be aimed at the creation of legislation that guarantees the protection of AI's particular interests.

Artificial Intelligence can primarily increase the efficiency and scope of activities undertaken in cyberspace, in particular in the field of content creation and dissemination as well as the automation of data analysis and generation of impact strategies. In the basic coverage, the content generated by language models can be used to create messages, articles or posts that support a given lobbying goal. AI can create deepfake audiovisual content that can be used to influence public opinion. Advanced AI models can support the creation of precise advertising campaigns that reach key decision-makers or the public.

The above is related to another area of AI use, which is the monitoring and analysis of public opinion in the field of public discourse conducted in cyberspace. AI can analyze data from social media and other platforms for opinions and views, and identify opinion centers or communities. AI tools can also segment social actors active in cyberspace based on assumed criteria, such as demographics, psychographics, or political preferences. The information obtained can be used to determine the degree of public support, create lists of allies and opponents of a given lobbying project. At the next stage, it is possible to adapt the message to a specific group of recipients with the help of AI. AI models can also be used in *astroturf* activities. AI has the ability to generate profiles on social media platforms along with conducting activities on them, in order to simulate grassroots support (or opposition) to specific initiatives. AI makes it easier to monitor changes in the law and the directions of the executive branch, including determining key moments when lobbying intervention can be most effective.

⁴⁷ Cf. Revised zero draft (framework) Convention on artificial intelligence, human rights democracy and the rule of law, Committee on Artificial Intelligence, Strasbourg 6 January 2023, CAI(2023)01, p. 4, <https://rm.coe.int/cai-2023-01-revised-zero-draft-framework-convention-public/1680aa193f> [accessed: 13.01.2025].

⁴⁸ Cf. T. Zalewski, Definicja sztucznej inteligencji [The Concept of Artificial Intelligence] (in: L. Lai, M. Świerczyński (eds), Prawo sztucznej inteligencji [The Law of Artificial Intelligence], Warszawa 2020, pp. 11–14.

The defined areas of use of AI systems only indicate specific opportunities for action. Their purpose may be to varying degrees the implementation of particular interests in a way that is detrimental to the common good, as well as those that are aimed at expanding awareness and shaping ethical attitudes, including both individual responsibility and responsibility for the common good. AI as a tool of cyberlobbying, along with the accompanying potential for applications, justifies the limitation of the thesis of its egalitarian nature. It remains valid in terms of the availability of IT tools and the Internet. Nevertheless, the creation of AI systems requires the involvement of significant financial and organizational resources, and above all, the availability of highly qualified staff. All the same, using no-code tools is cheap and widely available. The first beneficiaries of AI systems are corporations, whose resources enable the creation of AI systems, followed by public institutions, which are potential beneficiaries – as a result of the adopted policies. The effectiveness and global reach of cyberlobbying using AI models is a significant argument for taking regulatory action.

In the European Union, AI is seen as a central component of the digital transformation.⁴⁹ In September 2019, the Council of Europe started to work on the draft legal framework. These activities were carried out behind closed doors. A possible justification for the Council of Europe's decision to keep work on the Framework Convention on Artificial Intelligence in secret is to limit the possibility of the influence of entities pursuing particular interests or the interests of third countries, including lobbying activities.⁵⁰ In May 2019, the OECD issued a Recommendation of the Council on the Artificial Intelligence, which recognises that AI systems “should respect the rule of law, human rights and democratic values at every stage of the AI system's lifecycle. These include freedom, dignity and autonomy, privacy and data protection, non-discrimination and equality, diversity, justice, social justice and internationally recognised labour rights.”⁵¹ In April 2021, the European Commission took the first steps to define a normative framework for artificial intelligence.⁵² In February 2023, the Council of Europe's Committee on Artificial Intelligence (CAI) published a preliminary draft of the Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule.

⁴⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania> [accessed: 13.01.2025].

⁵⁰ E.g. <https://verfassungsblog.de/coe-black-box-ai/> [accessed: 13.01.2025].

⁵¹ 1.2, pkt IV sekcji 1 Zalecenia Rady ds. Sztucznej Inteligencji, 22.05.2023, OECD/LEGAL/0449 – <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449> [accessed: 13.01.2025]. More: <https://www.oecd.org/digital/artificial-intelligence/> [accessed: 13.01.2025] and Revised zero draft (framework) Convention on artificial intelligence, human rights democracy and the rule of law, Committee on Artificial Intelligence, Strasbourg 6 January 2023, CAI(2023)01, p. 5.

⁵² Cf. Coordinated Plan on Artificial Intelligence 2021, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/plan-ai> and Artificial Intelligence Act – <https://artificialintelligenceact.eu/> [accessed: 13.01.2025].

As a result of the work of the European Commission, a classification of AI system applications, according to the risk it poses in use, has been created. The adopted classification distinguishes inadmissible, limited and acceptable risk systems. The consequence of a specific AI system meeting the conditions for qualifying as unacceptable risk systems is a ban on its use. For example, the following have been identified as this type of threat: systems that enable cognitive-behavioral manipulation of people or specific vulnerable groups (e.g. children); scoring of citizens, i.e. classifying people based on their behavior, socio-economic status or personal characteristics; real-time and remote biometric identification systems (e.g. facial recognition), with the exception of delay-based biometric identification systems used for the prosecution of serious crimes subject to court approval.⁵³

High-risk AI systems are AI systems that negatively affect safety or fundamental human rights. They are divided into two categories: the systems used in the products covered by the EU product safety legislation and systems belonging to the eight areas that will have to be registered in the EU database – biometric identification and categorization of natural persons, management and operation of critical infrastructure, education and vocational training, employment, management of workers and access to self-employment, access to and use of basic private services and public services and benefits, law enforcement, migration, asylum and border control management, assistance in legal interpretation and application of the law. It is planned to assess all high-risk AI systems before they are placed on the market, as well as throughout their life cycle.⁵⁴

Categories of low-risk systems require minimum transparency requirements to enable users to make informed decisions how to interact with AI, taking into account the risks. This category includes so-called generative AI systems, i.e. those that create or manipulate new content in the form of images, audio or video content, e.g. deepfake videos or generate summaries of copyrighted content. In addition to the disclosure of authorship by AI, a restriction is additionally provided for by the obligation to design the system so that it does not generate illegal content.⁵⁵ Parliament agreed its negotiating position on 14 June 2023 and plans to start negotiations with EU countries in the Council on the final shape of the law. The Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law was adopted on 17 May 2024 by the Committee of Ministers of the Council of Europe.⁵⁶ Finally, European Union Artificial

⁵³ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20230601STO93804/akt-ws-sztucznej-inteligencji-pierwsze-przepisy-regulujace-ai> [accessed: 13.01.2025].

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai> [accessed: 13.01.2025].

Intelligence Act – AIA was passed on 13 June 2024 and published on July 2024.⁵⁷ A detailed discussion of this act is beyond the scope of this article. However, it should be noted that on February 4, 2025, the European Commission issued guidelines on the application of Article 5 of Regulation (EU) 2024/1689 (Artificial Intelligence Act, hereinafter AIA), which contains a list of prohibited practices involving artificial intelligence systems. Two days later, on February 6, the Commission published guidelines on the definition of AI systems, contained in Article 3(1) of the regulation. Both of these provisions are part of the first group of AIA regulations, the period of application of which began on February 2, 2025.⁵⁸ Article 3, Section 1 of the AIA adopts a seven-element definition of AI as a machine-based system possessing varying degrees of autonomy and adaptive capabilities after implementation. Furthermore, it is a system that, for explicit or implicit purposes, infers and generates predictions, content, orders, or decisions and dedicated regulations for the commissioning and use of high-risk AI systems. What is particularly important, in points 28 and 29 of the AIA preamble is highlighted that AI has the potential to provide new and powerful tools for practices of manipulation, exploitation and social control. This directly refers to the risk of forcing recipients to make decisions in a way that limits their autonomy, rationality and freedom of choice. The above, as is obvious, constitutes a significant threat to human rights.⁵⁹

The answer to the above-mentioned risks are obligations for private and public entities, as long as they take action to design, develop and use AI systems throughout their life cycle, excluding defence. The basic principles are: compliance with the principle of equality and non-discrimination by AI systems; protection of data used by AI systems (including personal data); ensuring accountability and legal accountability for damage or human rights violations caused by the AI system; creating oversight mechanisms and transparency and auditability requirements for AI systems; meeting security requirements, including data quality, integrity and security, as well as cybersecurity and resilience of the AI system; providing a controlled regulatory environment for testing AI systems under the supervision of competent authorities.

⁵⁷ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689> [accessed: 13.01.2025].

⁵⁸ Cf. E. Zalewska-Czajczyńska, M. Stachoń, *Wytoczne Komisji Europejskiej w zakresie Aktu o AI*. Opracowanie, NASK Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2025 [accessed: 29.07.2025].

⁵⁹ Cf. J. Jaskiernia, *The Need for Democratic Governance of Artificial Intelligence in the Light of Analysis of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe* [in:] *Prawo konstytucyjne w systemie prawa*. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Bożykowi z okazji 70. rocznicy urodzin i 45-lecia pracy naukowej, R. Skarżyński, E. Kurzelewska, J. Matwiejuk, A. Jackiewicz, A. Olechno, L. Jamróz, A. Bartnicki, K. Bezubik (eds), Białystok 2022, ss. 609–626.

Regarding to measures and safeguards to ensure accountability and compensation for damage, the Convention introduces the need to: establish a mechanism to record the operation of AI systems and to enable the transfer of recorded information to entities affected by the operation of the AI system; ensure that this information contains sufficient data to effectively challenge the use of the AI system or challenge the decision issued; effective redress mechanisms; ensure that when an AI system materially informs or takes decisions affecting human rights, there will be a right to human scrutiny of that decision; ensure that every person has the right to know that they are interacting with an AI system; ensure that any person, where applicable, is able to interact with a human in addition to or instead of an AI system.

Polish policy for the development of artificial intelligence is part of the Productivity Strategy and the Efficient State strategy and in its content is in line with the assumptions and guidelines of the draft Council of Europe Convention. The document assumes the need for activities supporting the process of digital transformation and the economy with the participation of algorithms. Data saturation was considered to be a key element. It was recognized that “the acquisition, collection, analysis, processing and conscious use of data, as well as the constant development of algorithms, are becoming a fundamental competence of economies and countries,” as technological development is moving towards reducing human participation in favor of robots and AI systems.⁶⁰ The policy assumes the need to take action from 2023 to 2027 to serve the development of Polish society, economy and science in the field of Artificial Intelligence, including society, international cooperation and the public sector.⁶¹ Activities belonging to the category of state security and national defense remain outside its scope, although cooperation between the civilian and military sectors in the field of national defense is assumed. What is important, the policy recognizes that the areas with great potential for benefits resulting from the implementation of AI are, i.a., public administration and cybersecurity.

The potential of artificial intelligence in the public administration sector is primarily related to access to high-quality data, the provision of which is the task of the public sector. It was recognized that solutions based on the use of AI can significantly improve the operation of local government administration by automating processes and improving the quality of public services offered. The important role of public administration in defining standards for the implementation of AI solutions, including in particular AI ethics and the

⁶⁰ Załącznik do uchwały nr 196 Rady Ministrów z 28 grudnia 2020 r. [Appendix to Resolution No. 196 of the Council of Ministers of December 28, 2020]: Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020 [Policy for the Development of AI in Poland from 2020], Dz.U. [Journal of Laws] 2021, poz. [item] 23.

⁶¹ *Ibid.*

protection of citizens' rights, was also recognized.⁶² In order to implement the above assumptions, the following tools were considered necessary (among others):

- ◆ monitoring of designated areas;
- ◆ developing rules for transparency, auditing and accountability for the use of AI by public administrations;
- ◆ opening public data;
- ◆ regulating the possibility of obtaining the widest possible catalogue of data from public and municipal public undertakings, while respecting the principles of data protection;
- ◆ employing AI in crisis situations to forecast threats and support decision-making.⁶³

It is important to note that the AIA explicitly that it should be prohibited to place on the market, into service, or use of certain AI systems that have the purpose or effect of significantly altering human behavior. Such systems could result in serious harm, in particular those that have a sufficiently significant adverse effect on physical or mental health or financial interests.

That AI systems employ subliminal elements, such as auditory, image, or video stimuli that cannot be perceived because they are beyond conscious human perception, or other manipulative or deceptive techniques that undermine or limit human autonomy, decision-making, or freedom of choice in such a way that individuals are unaware of such techniques or, even if they are aware of them, may be misled or unable to exercise control or object to them.⁶⁴

Summary

On the basis of research on the Internet and the information society, a thesis was formulated, that at the current stage of development of the global network, it has become the essence of civilization, not only its element. It is a collection of information, including knowledge and tools, but above all cultural practices that organize the life of a modern human. It determines reality both in the symbolic and material dimension to such an important extent that a world without the Internet is in fact an idea of a world without

⁶² Polityka..., p. 57.

⁶³ Polityka..., pp. 57–61.

⁶⁴ Cf. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689> [accessed: 13.01.2025].

modern civilization.⁶⁵ As a result, it is possible to formulate a derivative thesis about the impossibility of imagining a modern state without public discourse in cyberspace. Since the perspective of entities and groups of particular interests is usually based on the criteria of availability and effectiveness, and information is the main tool of lobbying, it is possible to achieve reach and goals inaccessible to traditional lobbying in cyberspace. This, in turn, leads to the conclusion that there is a sustained trend towards increasing the use of cyberlobbying in advocacy of interests.

The network nature of relations and anonymity in cyberspace are conducive to both indirect and covert activities. In indirect lobbying, the first addressee is the public or direct stakeholders of the public institution to which the target audience is.⁶⁶ The possibilities of creating content with the characteristics of social or expert proof and the rapid dissemination of information in cyberspace significantly change both the dynamics of argumentation and the possibilities of determining public discourse. In addition, anonymity allows for façade and apparent actions, undertaken through the created false identity. Cyberlobbying, compared to traditional lobbying, is characterized by a significant increase in the capabilities and scale of each type of impact.

In the context of advocacy of interests, the question of the possibility of AI undertaking independent lobbying activities in the subjective and objective aspect remains open. The issues of self-awareness, subjectivity and subjective rights of AI currently remain unresolved.⁶⁷ The hopes and fears that arise from the progressive development of AI are the subject of both scientific and social discourse. Currently, the role of AI is defined as assisting and supporting human activities. The concept of Augmented Intelligence is an alternative conceptualization of artificial intelligence. It indicates that the main function of AI is to increase the intellectual and cognitive potential of humanity, also in the field of improving human judgment, handling large datasets, and making routine decisions.⁶⁸

As indicated by the analysis of public policies towards AI, public institutions are aware of both the possibility of supporting the effectiveness of their own activities and the potential risks associated with the use of AI. There is no doubt that the negative assessment of the risk to fundamental rights and

⁶⁵ R. Maciąg, *W stronę cywilizacji Internetu. Zarządzanie w naukach humanistycznych*, Kraków 2016, pp. 123–130 and P. Turkle, *Life on the Screen: Identity in the Age of Internet*, New York 2011, pp. 235–241.

⁶⁶ Cf. A. Vetulani-Cęgiel, *Lobbying w procesie kształtowania prawa autorskiego w Unii Europejskiej. Studium przypadków: czas trwania praw pokrewnych, dzieła osierocone, ACTA, LEX, Warszawa 2014*, pp. 39 and 40, J. Dzieńdziora, *Profesjonalizacja działalności lobbingsowej w świetle teorii i praktyki zarządzania. Studium badawczo-poznawcze*, Dąbrowa Górnicza 2022, p. 91.

⁶⁷ Cf. M. Rożnowska, *Dobra osobiste sztucznej inteligencji a doktrynalna konstrukcja dóbr osobistych – czy sztuczna inteligencja może być podmiotem dóbr osobistych?*, „*Transformacje Prawa Prywatnego*” 2023, 2, pp. 177–207.

⁶⁸ Cf. D. C. Engelbert, *Augmented Education in the Global Age*, Routledge 2023, pp. 1–17, S. Mandvikar, D. M. Dave, *Augmented Intelligence: Human – AI Collaboration in the Era of Digital Transformation*, ‘*International Journal of Engineering Applied Sciences and Technology*’ 2023 Oct., 8 (06), <http://www.ijeast.com>, p. 24 ff.

freedoms and the principles of a democratic state ruled by law is negative. The ways in which AI is used in cyberlobbying correspond to the identified areas in terms of high-risk and high-risk systems. The adoption and commencement of implementation of European regulations enabling the adopted policies implementation in the light of the identification of threats should be assessed positively. However, their effectiveness in practice and the ability to enforce the adopted level of protection will depend on the actual actions of Member States. In particular, on the quality of the procedures for assessing, designating, and notifying conformity assessment bodies, as well as their monitoring. In the context of public discourse, it should also be noted that the amount of information in cyberspace exceeds the cognitive capabilities of an individual. Cyberspace is an area of freedom and development, but it is also an area of exploitation successively colonized by technology pioneers. In the face of the above challenges, public institutions are obliged to develop legal regulations and technical safeguards guaranteeing the transparency of public discourse and verification of the credibility of information used in the state's decision-making processes.

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu wykorzystania sztucznej inteligencji jako narzędzia cyberlobbyingu na dyskurs publiczny w demokratycznym państwie prawa. W pierwszej kolejności przedstawiono zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa wynikające z działań lobbingowych prowadzonych za pomocą narzędzi informatycznych i Internetu, czyli cyberlobbyingu. Drugi obszar analizy koncentruje się na kwestii zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego w obliczu rozwoju sztucznej inteligencji i potencjału jej wykorzystania w promowaniu określonych interesów. Kwestia wykorzystania sztucznej inteligencji w lobbingu strategicznym i wykonawczym wymaga odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu skuteczny lobbing jest problemem dobrze zdefiniowanym. Połączenie możliwości wywierania wpływu na opinię publiczną w cyberprzestrzeni z analizą danych i możliwością generowania wniosków dotyczących stale rosnącej liczby kontekstów otwiera dyskusję na temat potencjału wykorzystania sztucznej inteligencji we wszystkich działaniach związanych z zarządzaniem informacją, w tym tych mających na celu wywieranie wpływu na decyzje instytucji publicznych.

Słowa kluczowe: cyberlobbying, sztuczna inteligencja (AI), zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa, dyskurs publiczny, analiza danych, cyberprzestrzeń, bezpieczeństwo publiczne, demokratyczne państwo prawa, wpływanie na opinię publiczną.

BIBLIOGRAPHY

- Banasiński C. (ed.), *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, Warszawa 2018.
- Bokajło W., Dziubka K. (eds), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wrocław 2003.
- Castells M., *Społeczeństwo sieci*, Warszawa 2008.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Cyberbezpieczeństwo – zagadnienia definicyjne*, 'Cybersecurity and Law' 2019, 2.
- Descheemaekere F., *Le cyber lobbying*, Paris 2007.
- Dobek-Ostrowska B., *Studia z teorii komunikowania masowego*, Wrocław 1999.
- Dziędziora J., *Model kompetencji współczesnego lobbyisty*, Warszawa 2018.
- Dziędziora J., *Profesjonalizacja działalności lobbyngowej w świetle teorii i praktyki zarządzania. Studium badawczo-poznawcze*, Dąbrowa Górnicza 2022.
- Engelbert D. C., *Augmented Education in the Global Age*, Routledge 2023.
- Fleming J. (ed.), *Getting to the Rule of Law*, NOMOS 54, New York 2011.
- Gibson W., *Neuromancer*, Poznań 1984.
- Gołka M., *Czym jest społeczeństwo informacyjne?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, 67, 4.
- Gryz J., *Proces instytucjonalizacji stosunków transatlantyckich*, Warszawa 2004.
- Jabłoński A. W., Sobkowiak L. (eds), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2002.
- Jakubiak-Mirończuk A., *Lobbying in a Democratic State of Law: Between Meaning and Judgment*, 'Persona y Derecho' 2015, 72, 1.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006.
- Jasiecki K. (ed.), *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, Warszawa 2011.
- Kotler Ph., Jatusripitak P., Maesincee P., *Marketing narodów. Strategiczne podejście do budowania bogactwa narodowego*, Kraków 1999.
- Lai L., Świerczyński M. (eds), *Prawo sztucznej inteligencji*, Warszawa 2020.
- Lakomy M., *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Katowice 2015.
- Libicki M. C., *Conquest in Cyberspace. National Security and Information Warfare*, New York 2007.
- MacCormick N., *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*, Oxford 2005.
- Maciąg R., *W stronę cywilizacji Internetu. Zarządzanie w naukach humanistycznych [Towards the Civilization of the Internet: Management in the humanities]*, Kraków 2016.

Mandvikar P., Dave D. M., *Augmented Intelligence: Human – AI Collaboration in the Era of Digital Transformation*, 'International Journal of Engineering Applied Sciences and Technology' 2023 Oct., 8 (06).

Marczyk M., *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar aktywności człowieka – analiza pojęciowa obszaru*, „Przegląd Teleinformatyczny” 2018, 1–2.

McGann A., *The Logic of Democracy. Reconciling Equality. Deliberation and Minority Protection*, Michigan 2006.

Nownes A. J., *Total Lobbying: What Lobbyist Want (and How They Try to Get It)*, Cambridge 2006.

Nye J. S., *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*, London 2004.

Oleński J., *Ekonomika informacji*, Warszawa 2003.

Oświecimski K., *Lobbying oddolny jako forma obywatelskiego uczestnictwa w procesie politycznym – przykład amerykański*, „Horyzonty Polityki” 2010, 1 – Polityczna natura człowieka.

Prawo konstytucyjne w systemie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Stanisławowi Bożykowi z okazji 70. rocznicy urodzin i 45-lecia pracy naukowej, R. Skarżyński, E. Kurzelewska, J. Matwiejuk, A. Jackiewicz, A. Olechno, L. Jamróz, A. Bartnicki, K. Bezubik (eds), Białystok 2022.

Rdzanek G. (ed.), *Euroatlantycka obronność na rozdrożu*, Wrocław 2004.

Rippel G., *O lobbyingu, czyli promocji interesów*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, 1008, Wrocław 2003.

Rosenthal A., *The Third House: Lobbyists and Lobbying in States*, Washington 2001.

Rożnowska M., *Dobra osobiste sztucznej inteligencji a doktrynalna konstrukcja dóbr osobistych – czy sztuczna inteligencja może być podmiotem dóbr osobistych?*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2023, 2.

Ryfkin J., *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa „American dream”*, Warszawa 2005.

Sienkiewicz P., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni państwa [State Cyberspace Security]*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, 88.

Sławik A., *Lobbying w strategiach przedsiębiorstw*, Kraków 2009.

Sroka J., *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław 2000.

Sroka J. (ed.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.

Sztuka public relations. Z doświadczeń polskich praktyków, B. Janiszewska (ed.), 2nd edition, expanded, Warszawa 2011.

Tesh S. N., *The Internet and the Grass Roots*, 'Organization & Environment' 2002 Sept., 15, 3.

Turkle P., *Life on the Screen: Identity in the Age of Internet*, New York 2011.

Vetulani-Cęgiel A., *Lobbing w procesie kształtowania prawa autorskiego w Unii Europejskiej. Studium przypadków: czas trwania praw pokrewnych, dzieła osierocone, ACTA, LEX, Warszawa 2014.*

Warchoła A., *Pojęcie cyberprzestrzeni w strategiach bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, 'Studia de Securitate'* 2019, 9, 4.

Wasilewski J., *Zarys definicyjny cyberprzestrzeni*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, 9.

Wiszowaty M., *Regulacja lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*, Warszawa 2008.

Wołpiuk W. J., *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawno-publicznych* [!], „Przegląd Sejmowy” 2004, 4.

Online Sources

<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2023.pdf>

<https://artificialintelligenceact.eu/>

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/plan-ai>

<https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20230601STO93804/akt-ws-sztucznej-inteligencji-pierwsze-przepisy-regulujace-ai>

<https://www.fppc.ca.gov/learn/lobbyist-rules/lobbying-registration-reporting-and-ethics-training.html>

<https://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report>

<https://grupainfomax.com/blog/social-media-w-polsce-i-na-swiecie-raport-digital-2023/>

<https://pbi.org.pl/raporty/polski-internet-w-q1-2024/>

<https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai>

<https://rm.coe.int/cai-2023-01-revised-zero-draft-framework-convention-public/1680a-a193f>

<https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania>

<https://www.oecd.org/digital/artificial-intelligence/>

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf)



Ivica Kinder*

Legal Challenges in Protecting Transboundary Submarine Cables and Pipelines from Intentional Damage in the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf

[Wyzwania prawne związane z ochroną transgranicznych kabli podmorskich i rurociągów przed umyślnym uszkodzeniem w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej oraz szelfu kontynentalnego]

Abstract

Considering the contemporary global importance of transboundary submarine cables and pipelines, particularly from economic and societal perspectives – in contrast to the intentional breaking or injuring of such infrastructure – the aim of this research is to examine the extent to which international law supports the jurisdiction of coastal states over maritime areas where they hold only certain sovereign rights. To that end, the author analyzes the legal regimes of the continental shelf and the exclusive economic zone, as well as the relevant international law governing the protection of submarine cables and pipelines. Two key international treaties are examined: the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the 1884 Convention for the Protection of Submarine Telegraph Cables. In line with the research objectives, the author also considers the opinions of legal scholars, state practices, and relevant international jurisprudence. After synthesizing the findings, the author provides a nuanced answer regarding the scope and legal foundations of coastal states' jurisdiction in their continental shelf and exclusive economic zone, in relation to the jurisdiction of states whose vessels or citizens intentionally damage submarine cables or pipelines.

Keywords: submarine cable, submarine pipeline, coastal state, exclusive economic zone, continental shelf, intentional damage, jurisdiction.

* **Ivica Kinder** – LLD, assistant professor at the Defense and Security University 'Dr. Franjo Tuđman' (affiliation), Zagreb, Republic of Croatia; <https://orcid.org/0009-0004-7383-6447>; ivica.kinder@sois-ft.hr / dr nauk prawnych, adiunkt na Uniwersytecie Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego im. Prezydenta Franja Tuđmana (afiliacja), Zagrzeb, Chorwacja.

Introduction

The importance of transboundary submarine cables and pipelines, many of which are transoceanic (especially telecommunications cables), is immense in today's world. The economies of numerous coastal and non-coastal states depend on such infrastructure, particularly in the fields of energy and telecommunications. In the broadest sense, the functioning of modern society would be unthinkable without it. This makes it clear that the infrastructure in question is critical.¹ At the same time, it is important to note that such infrastructure is rarely state-owned in the present day. As Burnett observes, 99% of submarine telecommunications cables are owned by non-governmental entities. Moreover, ownership of submarine cables is typically distributed among multiple entities, often involving a consortium of several to dozens of companies. As a result, unlike ships, submarine cables cannot be readily attributed to a specific state.² Instead, privately owned companies are increasingly financing such infrastructure, marking a departure from earlier periods when it was predominantly constructed and managed by state-owned enterprises. Despite this shift, states – given their reliance on this infrastructure for essential functions – should, alongside owners and operators, have a vested interest in ensuring its legal and physical protection.

In the world's seas there are significantly fewer submarine pipelines compared to cables. While submarine pipelines are equally susceptible to damage, damage to telecommunications and energy cables occurs more frequently. The causes of damage to submarine infrastructure include underwater earthquakes, landslides, and erosion of cable sheaths due to sea currents, among other factors. As a result, the repair of cables and pipelines remains a continual necessity. In recent years, particularly in the context of hybrid warfare and intensifying geopolitical competition, the need to physically protect these infrastructures from deliberate acts of sabotage has gained increasing significance.³ Concerns about damage to submarine infrastructure are global in scope and often give rise to allegations of sabotage, with states frequently accusing one another – even when the actual perpetrators may be non-state

¹ The International Cable Protection Committee (ICPC) recommends that states declare submarine cables as critical infrastructure in their own legislation. Such designation would emphasize their importance for the functioning of society and the state, while also highlighting the need to assess vulnerabilities and threats, and to mitigate risks by implementing protective measures. ICPC, *Government Best Practices for Protecting and Promoting Resilience of Submarine Telecommunications Cables*, Portsmouth, 2024; <https://www.iscpc.org/publications/icpc-best-practices/> [accessed: 24.02.2025].

² D. R. Burnett, *Submarine Cable Security and International Law*, 'International Law Studies' 2021, vol. 97, p. 1668; <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2992&context=ils> [accessed: 03.02.2025].

³ A. Cwalina, *Concerns Grow over Possible Russian Sabotage of Undersea Cables*, 'Atlantic Council' 2024, Sept. 12; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/concerns-grow-over-possible-russian-sabotage-of-undersea-cables/> [accessed: 03.02.2025].

actors.⁴ It is widely acknowledged that fully securing this infrastructure, particularly at greater depths, is nearly impossible.⁵ For instance, unmanned underwater drones can locate and sever submarine cables, while existing submarine sensors are generally incapable of preventing such actions.⁶

There have been numerous instances of damage to submarine infrastructure, involving both accidental and potentially intentional causes. For example, in the Red Sea, a vessel reportedly abandoned by its crew dragged an anchor and severed a submarine cable.⁷ Similar incidents have allegedly occurred between Finland and Germany, Sweden and Lithuania, and Lithuania and Estonia, all attributed to anchor dragging.⁸ A comparable event took place near Taiwan.⁹ In Norway, a section of submarine cable several kilometers long was reported missing, though it was later discovered elsewhere on the seabed.¹⁰ In the Baltic Sea, a gas pipeline was allegedly cut by the anchor of a cargo ship.¹¹ Additionally, there have been explosions affecting pipelines, some of which have been attributed to the actions of divers.¹² When the cable between Sweden and Latvia was cut, the investigation revealed it was due to “a combination of weather conditions and shortcomings in equipment and seamanship”.¹³ This example underscores the complexity of establishing factual circumstances and assigning legal responsibility, particularly when distinguishing between unintentional damage and acts potentially carried out by state or non-state actors.

⁴ K. Hoerr, *What Lies Beneath: Undersea Cables and the Laws Protecting Them*, ‘Law Society Journal Online’ 2024, Dec. 16; <https://lsj.com.au/articles/what-lies-beneath-undersea-cables-and-the-laws-protecting-them/> [accessed: 06.02.2025].

⁵ T. Coventry, *What Should States Do to Combat the Sabotage of Submarine Cables and Pipelines Beneath the High Seas/EEZs?*, ‘EJIL:Talk! – Blog of the European Journal of International Law’ 2024, Dec. 13; <https://www.ejil-talk.org/what-should-states-do-to-combat-the-sabotage-of-submarine-cables-and-pipelines-beneath-the-high-seas-eezs/> [accessed: 06.02.2025].

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ B. Pancevski, *Chinese Ship’s Crew Suspected of Deliberately Dragging Anchor for 100 Miles to Cut Baltic Cables*, ‘The Wall Street Journal’ 2024, Nov. 29; <https://www.wsj.com/world/europe/chinese-ship-suspected-of-deliberately-dragging-anchor-for-100-miles-to-cut-baltic-cables-395f65d1> [accessed: 03.02.2025].

⁹ H. Davidson, *Taiwan Investigating Chinese Vessel over Damage to Undersea Cable*, ‘The Guardian’ 2025, Jan. 7; <https://www.theguardian.com/world/2025/jan/07/taiwan-investigating-chinese-vessel-over-damage-to-undersea-cable> [accessed: 04.02.2025].

¹⁰ T. Newdick, *Norwegian Undersea Surveillance Network Had Its Cables Mysteriously Cut*, ‘The War Zone’ 2021, Nov. 11; <https://www.twz.com/43094/norwegian-undersea-surveillance-network-had-its-cables-mysteriously-cut> [accessed: 03.02.2025]. See also: A. Lott, *Attacks Against Europe’s Offshore Infrastructure Within and Beyond the Territorial Sea Under Jus ad Bellum*, ‘EJIL:Talk! – Blog of the European Journal of International Law’ 2023, Oct. 17; <https://www.ejiltalk.org/attacks-against-europes-offshore-infrastructure-within-and-beyond-the-territorial-sea-under-jus-ad-bellum/> [accessed: 21.02.2025].

¹¹ B. Pancevski, *Chinese...* [accessed: 03.02.2025].

¹² T. Coventry, *What...* [accessed: 06.02.2025]. See also: K. Johecová, *Us, Sabotaging Undersea Cables? Ridiculous, says Russia*, ‘Politico’ 2024, Nov. 20; <https://www.politico.eu/article/russia-sabotaging-cables-ridiculous-dmitry-peskov-ukraine-germany-baltic-sea/> [accessed: 03.02.2025].

¹³ C. Szumski, *No Sweden-Latvia Underwater Cable Sabotage*, ‘Euractiv’ 2025, Feb. 4; <https://www.euractiv.com/section/politics/news/no-sweden-latvia-underwater-cable-sabotage/> [accessed: 04.02.2025].

In such cases, the primary legal concern is the jurisdiction of states to act, which largely depends on the maritime zone in which the damage occurs. In practice, coast guard or naval vessels often intercept civilian ships suspected of causing damage and escort them to port, where they may be detained. Given the transboundary nature of submarine infrastructure, joint operations involving coast guards, naval forces, and civilian maritime authorities from two or more states are common.¹⁴ Considering the substantial investments required for the construction and deployment of submarine cables and pipelines – as well as their critical role in modern economic and societal functioning – the legal framework governing this infrastructure is essential for maintaining legal certainty, particularly in cases involving intentional damage.

Legal Regime of the Exclusive Economic Zone and Continental Shelf

The coastal state does not have territorial sovereignty over its continental shelf and the EEZ but does hold certain sovereign rights over the natural resources found within those maritime zones.¹⁵ In this context, Prölss describes the EEZ, from a territorial perspective, as a “no man’s land” located between the coastal state’s territorial sea and the high seas. From a functional standpoint, he refers to it as a *sui generis* maritime zone, which is subject to a specific legal regime.¹⁶ The sovereign rights of the coastal state are functional in nature, whereas its jurisdiction is territorial.¹⁷ Like sovereignty, sovereign rights in a particular area are exclusive to their holder, meaning they exclude such rights of others. While other states do have certain freedoms and rights in another state’s EEZ, this is subject to various prerogatives of the coastal state. Furthermore, the freedoms and rights of other states in the coastal state’s EEZ cannot be viewed as in the high seas.¹⁸ This is the essence of article 58 paragraph 2 of the UNCLOS, which stipulates that only those provisions of UNCLOS concerning the high seas (articles 88–115) that do not conflict with the legal regime of the EEZ, are applicable within that maritime zone.¹⁹ Given

¹⁴ B. Pancevski, *Chinese...* [accessed: 03.02.2025].

¹⁵ B. Pancevski, *Chinese...*, p. 312 [accessed: 03.02.2025].

¹⁶ A. Prölss, *The Law on the Exclusive Economic Zone in Perspective: Legal Status and Resolution of User Conflicts Revisited*, ‘Ocean Yearbook’ 2012, vol. 26, p. 89.

¹⁷ The United Nations Convention on the Law of the Sea: A commentary, A. Prölss (ed.), Bloomsbury Publishing, London, 2017, p. 466.

¹⁸ V. Ibler, *Pravo Republike Hrvatske da proglašuje svoj isključivi gospodarski pojas* [in:] V. Ibler (ed.), *Koliko vrijedi međunarodno pravo*, Ministarstvo vanjskih i europskih integracija RH, Zagreb, 2006, p. 437.

¹⁹ E. Papastavridis, *Coastal State’s (Criminal) Jurisdiction in the Exclusive Economic Zone: Recent Case-Law and State Practice*, ‘Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht’ 2023, vol. 83, 2, p. 314;

that the EEZ inevitably affects the interests of other coastal and non-coastal states, it has become one of the most significant maritime regimes when UNCLOS was adopted.²⁰ In this regard, it has been argued that there is no coastal or non-coastal state that would not be interested in other state's EEZ in some way.²¹

The sovereign rights of the coastal state on the continental shelf and the EEZ pertain to the economic interests related to both living and non-living resources. Simultaneously, there is the freedom to lay submarine cables and pipelines, granted to "all states" in those maritime zones (in addition to the freedoms of navigation, overflight, etc.). These freedoms of "all states" are commonly discussed through the lens of freedom of communication as a common denominator, although, in essence, they also involve other types of economic interests. When discussing these freedoms, it is essential to begin with the assumption of the coastal state's entitlements in terms of exploration and exploitation of EEZ resources, which includes renewable energy sources, and the assumption of the advantages of other states and the international community at large regarding the freedom of communication.²² The intention is to maintain a balance between the coastal state's rights and the interests of other states, or more broadly, the international community. While UNCLOS, in the context of submarine cables and pipelines, refers to the holders of freedoms, rights, and duties, it does not explicitly mention individuals and legal entities, or state-owned companies.²³ However, it is argued that the term "all states" (for example, in article 79) should not be interpreted restrictively. Instead, it should be understood to comprise the role and importance of private companies as discussed earlier, as applicable to both states and their citizens.²⁴

According to article 55 of UNCLOS, the coastal state has "rights and jurisdiction" in its EEZ, while other states possess "rights and freedoms" there. Although this article does not explicitly mention the jurisdiction of other states, international law – as previously discussed – always respects a jurisdiction based on the flag and citizenship criteria. In addition to the rights and jurisdiction of the coastal state, article 56 also addresses its "duties", including the

<https://www.nomos-elibrary.de/de/10.17104/0044-2348-2023-2-307/coastal-state-s-criminal-jurisdiction-in-the-exclusive-economic-zone-recent-case-law-and-state-practice-jahrgang-83-2023-heft-2?page=1> [accessed: 28.02.2025].

²⁰ J. Harrison, *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 49.

²¹ V. Ibler, *Što dokazuju nacionalna zakonodavstva o međunarodnom pravnom institutu isključiva gospodarska zona?* [in:] V. Ibler (ed.), *Koliko vrijedi međunarodno pravo*, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija RH, Zagreb, 2006, p. 400.

²² E. Papastavridis, *Coastal...*, *ibid.* [accessed: 28.02.2025].

²³ International Law Association, *Submarine Cables and Pipelines under International Law Committee, Interim Report 2020*, p. 3; https://www.ila-hq.org/en_GB/committees/submarine-cables-and-pipelines-under-international-law [accessed: 21.09.2024].

²⁴ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, M. H. Nordquist (ed.), 6th edition, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2003, p. 264.

obligation to “have due regard” to the rights and duties of other states. Article 56 further clarifies that the coastal state’s sovereign rights in the EEZ encompass the exploration and exploitation, conservation and management of both living and non-living natural resources found in the waters above the seabed, as well as those of the seabed and its subsoil. These rights also extend to other activities related to economic exploration and exploitation, such as energy production from water, currents, and winds. Given that these are sovereign rights of the coastal state, other states are required to take them into account when exercising their own rights and freedoms.²⁵ It is important to note, however, that the “rights and freedoms” of other states – such as freedom of navigation, freedom to lay submarine cables and pipelines, and “other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms” – are not labeled as “sovereign”.

The jurisdiction of the coastal state in its EEZ extends to the establishment and use of artificial islands, installations, and structures, as well as to marine scientific research and the protection and preservation of the marine environment (article 56 paragraph 1[b] of UNCLOS). Concerning installations and structures in the EEZ, article 60 stipulates that they must serve an economic purpose.²⁶ The coastal state holds exclusive jurisdiction over these installations and structures, as well as over artificial islands, including jurisdiction regarding customs, fiscal, health, safety and immigration laws and regulations. Artificial islands, installations and structures, and their safety zones may not be in areas where they would interfere with recognized shipping lanes crucial for international navigation (article 60 paragraph 7 of UNCLOS). When necessary, the coastal state may establish reasonable safety zones around these artificial islands, installations or structures which “shall not exceeded a distance of 500 metres around them” (article 60 paragraph 5 of UNCLOS, with exceptions as envisaged in that provision). Within these zones, the coastal state is authorized to take measures to ensure the safety of navigation and the protection of the artificial islands, installations, and structures (article 60 paragraph 4 of UNCLOS). All vessels are required to respect such safety zones and comply with internationally accepted standards for navigation in the vicinity of artificial islands, installations, structures, and safety zones (article 60 paragraph 6 of UNCLOS). According to the 2015 International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) Arctic Sunrise judgment, article 60 paragraph 4 of UNCLOS “does not automatically create a 500-metre safety zone around every artificial island, installation, and structure in the EEZ of every State”.²⁷ Rather, “for a safety zone to exist, a coastal State must

²⁵ In the European Union law, the only exception is fisheries.

²⁶ See: UNCLOS, article 60(1)(b), referring to “purposes provided for in article 56 and other economic purposes”.

²⁷ International Tribunal for the Law of the Sea, The ‘Arctic Sunrise’ Case (Kingdom of the Netherlands v Russian Federation), Order of 22 November 2013, para. 248; <https://pcacases.com/web/sendAttach/1438> [accessed: 21.02.2025].

take steps, in accordance with the applicable procedures under its domestic law, to establish the safety zone and give due notice of its establishment”.²⁸

In the international legal framework outlined above, the question of whether the coastal state has jurisdiction over a ship in its EEZ and whether the flag state holds its jurisdiction is crucial. Article 92 paragraph 1 of UNCLOS states that “ships shall sail under the flag of one State only and, save in exceptional cases expressly provided for in international treaties or in this Convention, shall be subject to its exclusive jurisdiction on the high seas.” This provision must be understood in conjunction with article 58 paragraph 2 of UNCLOS. In this context, it can be stated that UNCLOS clearly defines the rights and obligations of both coastal and other states in the EEZ, while also providing mechanisms for resolving disputes.²⁹ Given that both the coastal state and other states possess certain rights and freedoms within the EEZ, the potential for conflicts between them is ever-present. For instance, coastal states sometimes exhibit a tendency to extend their jurisdiction beyond the scope permitted by UNCLOS and other international legal rules, particularly concerning the activities of other states within their EEZ. This, for instance, may occur through the enactment of national regulations and their enforcement by relevant domestic authorities.³⁰ Conversely, flag states may, within the EEZ of a coastal state, seek to apply jurisdictional rules typically associated with the high seas.

In terms of criminal jurisdiction, a coastal state is justified in prescribing criminal offenses related to activities such as the establishment and use of artificial islands, installations, and structures, as well as the protection and preservation of the marine environment. With respect to the exercise of criminal jurisdiction, a coastal state may also initiate prosecutions in such cases.³¹ The coastal state’s exclusive criminal jurisdiction over artificial islands, installations, and structures extends to offenses committed on these structures, as well as to those resulting in damage to them.³² Although UNCLOS does not explicitly confer criminal jurisdiction on a coastal state over its continental shelf, it is reasonable to infer that such jurisdiction extends to permanent or temporary facilities and floating structures located on the continental shelf, including offenses committed on these facilities or within their designated security zones.³³ However, while some argue that a coastal state may exercise jurisdiction over its EEZ and continental shelf for purposes related to economic

²⁸ Ibid.

²⁹ E. Papastavridis, *Coastal...*, p. 308 [accessed: 28.02.2025].

³⁰ Ibid.

³¹ E. Papastavridis, *Coastal...*, pp. 316 and 317 [accessed: 28.02.2025].

³² T. Korontzis, *Exceptions to the Criminal Jurisdiction of the Coastal State on Merchant and on Naval Vessels in the Hellenic Legal Order*, ‘European Scientific Journal’ 2014, Special Edition vol. 1, Feb., p. 321; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4894783 [accessed: 28.02.2025].

³³ Ibid.

exploitation and environmental protection, others contend that such jurisdiction does not extend to criminal matters.³⁴ According to article 73 paragraph 1 of UNCLOS, “the coastal State may, in the exercise of its sovereign rights to explore, exploit, conserve and manage the living resources in the exclusive economic zone, take such measures, including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with this Convention”. In addition, under article 220 of UNCLOS, and as part of its obligations and powers concerning the protection of the marine environment, the coastal state “may undertake physical inspection of the vessel relating to the violation and may, where the evidence so warrants, institute proceedings, including detention of the vessel, in accordance with its laws”.

Legal Framework for the Protection of Submarine Cables and Pipelines Outside of the Territorial Sea

As early as 1880, in connection with the first transoceanic submarine telegraph cables, the renowned British lawyer Travers Twiss asserted that the previous question of international importance is whether the maintenance of such cables is an interest of the highest order to states, comparable in importance to public health, state finances, etc., which they may protect beyond the borders of their territorial sea.³⁵ Citing several examples of how the functioning of states at the time depended on the then-novel undersea infrastructure, Twiss argued that the answer to this question should be affirmative.³⁶ This line of reasoning led to the adoption of the 1884 Convention for the Protection of Submarine Telegraph Cables, which is still in force from a formal and legal point of view.³⁷ Furthermore, Burnett notes that Twiss’s insights remain highly relevant in the modern era of fiber-optic cables, email, SMS, and other forms of communication that have replaced telegraph cables and telegrams due to technological advancements.³⁸ While the present author generally agrees with this perspective, the author’s view is that from an international law standpoint, it is necessary to clearly define the legal status of private com-

³⁴ E.g., M. Sobhani, *Study on the Criminal Jurisdiction on the Exclusive Economic Zone with Emphasis on Enrica Lexie Case*, ‘International Journal of Maritime Policy’ 2021, vol. 3, 3, p. 84; <https://www.noormags.ir/view/ar/articlepage/1785372/study-on-the-criminal-jurisdiction-on-the-exclusive-economic-zone-with-emphasis-on-enrica-lexie-case> [accessed: 01.03.2025].

³⁵ Cit. after D. R. Burnett, *Submarine...*, p. 1670.

³⁶ D. R. Burnett, *Submarine...*, p. 1671.

³⁷ Convention for the Protection of Submarine Telegraph Cables, 1884; <https://www.iscpc.org/information/government-and-law/> [accessed: 24.05.2025].

³⁸ D. R. Burnett, *Submarine...*, *ibid.*

panies, including their owners and operators, in relation to the freedoms, rights, and duties of states.

The 1884 Convention was adopted just eighteen years after the laying of the first transoceanic submarine telegraph cable, at a time when neither continental shelf nor EEZ existed in international law of the sea, nor was the outer limit of the territorial sea generally defined or accepted. It resulted from negotiations that involved a diverse group of participants, including diplomats, naval officers, fishermen, electrical engineers, and others, to adopt a comprehensive approach.³⁹ The key provisions of this Convention were later incorporated into the UNCLOS (article 113), as well as into the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREGs), adopted under the auspices of the International Maritime Organization (IMO).⁴⁰ Although most of the fundamental principles of the 1884 Convention are reflected in modern international law, there are two exceptions. The first concerns the authority to stop and inspect a ship suspected of damaging a submarine telegraph cable (article X), and the second addresses the provision that the Convention does not affect the freedom of action of belligerents (article XV).⁴¹ In the view of the present author, the provision on the authority to stop and inspect was quite logical in the context of the Convention's primary purpose – the protection of submarine telegraph cables beyond territorial seas.

First, the Convention established that breaking or injuring a submarine telegraph cable, whether willfully or by culpable negligence, is punishable (article II). The states parties to the Convention committed to ensuring the prosecution of such acts under their domestic laws, and jurisdiction was granted to the flag state. If this provision was not applicable, each state party to the Convention would have jurisdiction, but only over its “subjects and citizens”, in accordance with the criminal jurisdiction regulations it had adopted or as outlined in international treaties (article VIII). Regarding the interception of ships suspected of breaking or injuring cables, article X applies not only to warships but also to “ships specially commissioned” by states parties to the Convention with the protection of cables.⁴² The captain or master of a ship referenced in article X has the authority to act against all ships, except warships, regardless of their flag state. It is his responsibility to determine whether a ship has violated the provisions of the Convention. If a violation is suspected, he may request the ship's documentation to verify its nationality. Regardless of the ship's affiliation, a formal statement of the facts must be drawn up in the form and language of state to which the officer making the

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972 (COLREGs); <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/COLREG.aspx> [accessed: 26.02.2025].

⁴¹ Convention for the Protection... [accessed: 24.05.2025].

⁴² *Ibid.*

statement belongs. This statement can be used as evidence in accordance with the regulations of the state to which it is presented. During this process, the accused and the witnesses have the right to provide additions or explanations in their own language and to sign the document.⁴³ While the Convention does not explicitly detail the powers related to stops, searches, seizures, etc., the parties have committed to adopting their own regulations to fulfill the purpose of the Convention and to inform other parties of their contents (article XIII).⁴⁴

Given that UNCLOS, building on the 1958 Convention on the High Seas⁴⁵ and the Convention on the Continental Shelf,⁴⁶ incorporates most of the provisions from the 1884 Convention for the Protection of Submarine Telegraph Cables, along with the subsequently adopted provisions related to submarine pipelines, the legal protection still relies on the principles outlined above. Therefore, the states parties to UNCLOS primarily bear the obligation to enact their own laws and regulations concerning the breaking or injury of submarine cables or pipelines beneath the high seas (article 113). They are required to designate such acts as punishable offenses when committed by ships flying their flag or by individuals under their jurisdiction. For the crime to be constituted, either willful or culpably negligent conduct by the perpetrator is required, and the consequence must be the interruption or disruption of “telegraphic or telephonic communications” (article 113), or “the breaking or injury of a submarine pipeline or high-voltage power cable” (article 113). Actions that are planned with the intent to cause breaking or injury, or actions likely to result in such outcomes, should also be punishable. Breaking or injury caused with the “legitimate object” (article 113) of saving one’s own life or ship are exempt from liability, provided that all necessary precautions were taken beforehand to prevent such breaking or injury.

States Parties to UNCLOS are also required to ensure that owners of submarine cables or pipelines on the high seas, as persons subject to their jurisdiction, bear the costs of repairing any submarine cable or pipeline they damage during the laying or repair of their own cable or pipeline (article 114). Additionally, states parties to UNCLOS must require that the owner of a submarine cable or pipeline compensate any shipowner who can prove that, to avoid damage to that cable or pipeline, they were forced to sacrifice their anchor, net, or other fishing gear, even if they had previously taken “all reasonable precautionary measures” (article 115). Since the high seas are area where no state exercises sovereignty or sovereign rights, UNCLOS grants each state the

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ United Nations, Treaty Series 1963, vol. 450, pp. 11–167; <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20450/v450.pdf> [accessed: 24.05.2025].

⁴⁶ United Nations, Treaty Series 1964, vol. 499, pp. 311–354; <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20499/v499.pdf> [accessed: 24.05.2025].

authority to enact laws and regulations that apply only to ships flying its flag and to “persons subject to its jurisdiction”. This extends the criminal jurisdiction of states beyond their national territory.⁴⁷ The UN General Assembly regularly calls on states to adopt measures to protect submarine cables and to enact laws and regulations in line with UNCLOS, ensuring that ships flying their flag and persons under their jurisdiction are held accountable for actions concerning submarine cables on the high seas.⁴⁸

In this article, the question of whether a coastal state can establish as a punishable offence the intentional breaking or injury of submarine cables or pipelines, and to prosecute such acts even when committed within its EEZ or continental shelf, regardless of the nationality of the perpetrator, is analyzed. First, article 113 of UNCLOS must be considered in conjunction with article 58 paragraph 2, which stipulates that article 113 applies in EEZ *insofar as it does not conflict with the EEZ regime*.⁴⁹ This applies equally to both submarine telecommunications and energy cables, as well as pipelines. However, under article 113, states may impose liability within the EEZ only in relation to ships flying their flag and persons subject to their jurisdiction, as is the case on the high seas.⁵⁰ Therefore, jurisdiction under article 113 does not belong to states that suffer direct damage from intentional acts of damage to submarine cables or pipelines.⁵¹ Based on the preceding discussion of sovereignty, sovereign rights, jurisdiction, the legal regimes of EEZ and continental shelf, and the international legal framework for the protection of submarine cables and pipelines, the present author concludes that a coastal state has legal jurisdiction only over cables and pipelines that are laid or used in direct connection with the exploration of its EEZ or the exploitation of its resources, or in direct connection with the use of artificial islands, installations, and structures under its jurisdiction (article 79 paragraph 4 of UNCLOS), as well as in connection with the prevention of marine environmental pollution resulting from the intentional damage to a submarine cable or pipeline. The aforementioned case of damage to a submarine cable in Norway aligns with this framework, as the cable was “part of an extensive network of high-tech cables and sensors used for scientific research and maritime surveillance”.⁵²

⁴⁷ T. Davenport, *Submarine Communications Cables and Law of the Sea: Problems in Law and Practice*, ‘Ocean Development and International Law’ 2012, vol. 43, 3, p. 218; <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0908320.2012.698922?scroll=top&needAccess=true> [accessed: 03.02.2025].

⁴⁸ A/RES/78/69 of 11 Dec. 2023, paras. 175 and 177; <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/397/33/pdf/n2339733.pdf> [accessed: 10.02.2025].

⁴⁹ See also: T. Davenport, *Submarine...*, p. 220 [accessed: 03.02.2025].

⁵⁰ T. Davenport, *Submarine...*, p. 219 [accessed: 03.02.2025].

⁵¹ S. Besch, E. Brown, *The Geopolitics of Subsea Data Cables: Securing Europe’s Subsea Data Cables*, Washington, DC, 2024, p. 6; <https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Besch%20Brown-Europe%20Subsea%20Cables.pdf> [accessed: 04.03.2025].

⁵² T. Coventry, *What...* [accessed: 06.02.2025].

Since the coastal state exercises its rights over the seabed and subsoil in the EEZ in accordance with Part VI of UNCLOS (which relates to continental shelf), the view mentioned above also encompasses jurisdiction over submarine cables and pipelines laid within the EEZ. Accordingly, coastal states may establish criminal jurisdiction for damage to submarine cables and pipelines that pass through their EEZ or continental shelf – whether or not connected to their mainland. Regarding submarine cables and pipelines connected to offshore infrastructure located within the jurisdiction of the coastal state, that state “has the authority to undertake monitoring measures, enforcement and prevention measures, prosecution of offences and invoke State responsibility”.⁵³ The basis for this lies in the violation of the coastal state’s sovereign rights or jurisdiction, as recognized under UNCLOS, including jurisdiction over the protection of the marine environment.⁵⁴ Although the flag state never loses its jurisdiction over its ships, such jurisdiction would be subordinated in the cases described above to the jurisdiction of the coastal state. In all other cases, however, only the flag state holds jurisdiction over intentional damage to submarine cables or pipelines in the EEZ or continental shelf of the coastal state.⁵⁵ To illustrate this point, the present author references the following quote from the judgment in the Arctic Sunrise case: “The protection of a coastal State’s sovereign rights is a legitimate aim that allows it to take appropriate measures for that purpose. Such measures must fulfil the tests of reasonableness, necessity, and proportionality”.⁵⁶ However, the ITLOS made this assertion exclusively in connection with the sovereign rights of the coastal state over its EEZ and continental shelf „for the exploration and exploitation of the non-living resources of its EEZ”.⁵⁷ In this context, Schaller notes that any broader interpretation would go beyond the „liberal position traditionally held by Western States”.⁵⁸

However, the possibility that another state, such as the state whose citizen owns the submarine cable (or pipeline), might also assert a claim to jurisdiction cannot be ruled out in advance.⁵⁹ Article 59 of UNCLOS foresees the pos-

⁵³ International Law Association, *Submarine Cables and Pipelines under International Law Committee*, [Third] Interim Report 2024, para. 183i, available at <https://www.ila-hq.org/en/documents/ilathi-1-1> [accessed: 12.02.2025]. In the aforementioned case of the cutting of the Norwegian submarine cable (footnote 10), it was a cable that connects submarine sensors to control stations on mainland, as described at <https://www.twz.com/43094/norwegian-undersea-surveillance-network-had-its-cables-mysteriously-cut> [accessed: 03.02.2025].

⁵⁴ *Ibid.*, para. 183e-f.

⁵⁵ J. Halog, P. Margat, M. Stadermann, *Submarine Infrastructures and the International Legal Framework*, ‘Transactions on Maritime Science’ 2024, vol. 13, 1, p. 7; <https://hrcak.srce.hr/en/file/457744> [accessed: 12.02.2025].

⁵⁶ International Tribunal for the Law of the Sea, *The ‘Arctic Sunrise’ Case...*, para. 326.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 324.

⁵⁸ C. Schaller, *Critical Maritime Infrastructure and the Regime of the EEZ: A Blank Cheque for Saboteurs?*, 2024; <https://www.ejiltalk.org/critical-maritime-infrastructure-and-the-regime-of-the-eez-a-blank-cheque-for-saboteurs/> [accessed: 21.02.2025].

⁵⁹ J. Halog, P. Margat, M. Stadermann, *Submarine...*, p. 8 [accessed: 12.02.2025].

sibility of a conflict of interests between the coastal state and another state: “In cases where this Convention does not attribute rights or jurisdiction to the coastal State or to other States within the exclusive economic zone, and a conflict arises between the interests of the coastal State and any other State or States, the conflict should be resolved on the basis of equity and in the light of all the relevant circumstances, taking into account the respective importance of the interests involved to the parties as well as to the international community as a whole.” It is also possible that the flag state may not be interested in prosecuting the intentional damage to a submarine cable or pipeline, for example, if it secretly instigated the act as part of a hybrid operation. Similarly, the coastal state may not have an interest in protecting “someone else’s” submarine cable or pipeline. In such cases, the injured party – often private companies – must “find” a state willing to protect the submarine infrastructure based on its freedoms, rights and jurisdiction. However, when discussing the protection of submarine infrastructure, it is also essential to consider the need for adequate capabilities of states to effectively undertake such protection.⁶⁰

Regarding jurisdiction, it should generally be noted that jurisdiction based on the principle of passive personality (the criterion of the nationality of the victim of a criminal offense) is not widely recognized in international law. Very few states have enacted such provisions, and even fewer exercise such jurisdiction. Criminal prosecution is typically left to the state where the offense was committed. The ILC Submarine Cables and Pipelines Under International Law Committee points out that it is unclear whether a state, whose citizen owns an intentionally damaged cable or pipeline, could claim criminal jurisdiction over the perpetrators of the damage caused outside its territory.⁶¹ The main criticism of jurisdiction based on passive personality is that it is viewed as an infringement on the sovereignty of other states, particularly the state where the offense occurred and the state whose citizen is the perpetrator. These two states are generally considered to have a more direct connection to the offense than the state whose citizen is the victim. However, if these states lack a legal interest in action, the present author considers they should not oppose the jurisdiction of the state with which the private company or its owner have legal ties, or the jurisdiction of the state that directly suffers damage from intentional harm to the submarine cable or pipeline.

According to Davenport, existing international law does not adequately support the protection of submarine cables outside the territorial sea of coastal states, particularly against intentional damage.⁶² Coventry shares this

⁶⁰ C. Schaller, *Critical...* [accessed: 21.02.2025].

⁶¹ International Law Association, *Submarine Cables and Pipelines under International Law Committee*, [Third] Interim Report 2024, para. 183e.

⁶² T. Davenport, *Submarine...*, p. 219 [accessed: 03.02.2025].

view.⁶³ Regarding the gaps in international law concerning the protection of submarine cables and pipelines from intentional damage, Halog, Margat and Stadermann also emphasize that these gaps are most evident in the EEZ and the continental shelf.⁶⁴ To illustrate this, they present a hypothetical case study of a peacetime attack on a submarine cable in the EEZ of a coastal State, or even on the high seas. In this scenario, the state maliciously engages an individual or group to carry out sabotage by using a civilian ship to drag its anchor across the seabed to cut another state's submarine cable.⁶⁵ In Davenport's view, part of the problem lies in national legal frameworks, as many states have not yet passed regulations under article 113 to extend their criminal jurisdiction to the high seas and EEZ, even if only for their own ships and citizens.⁶⁶ On the other hand, when such regulations are enacted, the penalties are often quite mild, leading to a lack of interest from authorities in prosecuting offenders. As a result, ships make less effort to avoid submarine cables (or pipelines).⁶⁷

Considerations for Enhancing the Legal Protection of Submarine Cables and Pipelines in the Exclusive Economic Zone

How to act more effectively, both preventively and repressively, in accordance with international and domestic law? First, it should be noted that there is no unified opinion among legal scholars regarding the applicability of the 1884 Convention. On one hand, some argue that the Convention is no longer relevant today because it pertains to submarine telegraph cables that are no longer in use.⁶⁸ Additionally, it is emphasized that the number of states parties to the Convention is very modest (only 37) compared to the number of states that utilize modern submarine telecommunications cables of the fiber-optic type.⁶⁹ On the other hand, there is an argument that no distinction should be made between data and other communication cables.⁷⁰ Indeed, article 113 of the UNCLOS also refers to “telegraphic or telephonic communications” (sic!), and no one disputes its applicability to modern telecommunications cables on this basis. Therefore, opinions regarding the inapplicability of the 1884

⁶³ T. Coventry, *What...* [accessed: 06.02.2025].

⁶⁴ J. Halog, P. Margat, M. Stadermann, *Submarine...*, p. 7 [accessed: 12.02.2025].

⁶⁵ J. Halog, P. Margat, M. Stadermann, *Submarine...*, pp. 1 and 2 [accessed: 12.02.2025].

⁶⁶ T. Davenport, *Submarine...*, p. 219 [accessed: 03.02.2025].

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ J. Halog, P. Margat, M. Stadermann, *Submarine...*, p. 7 [accessed: 12.02.2025].

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

Convention should be approached with caution. For instance, there is a recommendation that EU member states which are not parties to the Convention but are connected by submarine cables should accede to it as soon as possible (Cyprus, Ireland, Croatia, Estonia, Finland, Bulgaria, Latvia, and Lithuania).⁷¹ The primary reason for this recommendation is the powers granted to warships under article X of the Convention.⁷² As we have seen above, these powers are of a “police” kind, and jurisdiction to punish offenders still resides with the flag state. However, since the 1884 Convention does not refer to the EEZ or continental shelf legal regimes, this recommendation warrants a separate, more in-depth legal analysis.

Davenport notes that states rarely practice the detention of foreign ships in their EEZ and outside of their territorial sovereignty in general.⁷³ Regarding the protection of submarine cables and pipelines beyond the area of territorial sovereignty, Davenport proposes regional cooperation among States through joint or coordinated patrols to prevent intentional damaging.⁷⁴ Basically, it is about the gathering of states on the basis of common interests, and the pooling of resources for the purpose of deterring intentional damage to submarine cables and pipelines. Coventry also argues that due to insufficient enforcement powers to prevent or address sabotage of submarine cables and pipelines, concerned states can only focus on monitoring and deterrence patrolling of critical submarine infrastructure beyond their territorial seas.⁷⁵ To fill this “legal gap”, Coventry advocates for the adoption of the International Convention for the Suppression of Unlawful Acts against Submarine Cables and Pipelines.⁷⁶ Meanwhile, Escolano suggests that international treaties between states on the laying of submarine cables and pipelines, in which they can also agree on protection measures for such infrastructure, can be very useful.⁷⁷

Submarine Cables and Pipelines Under International Law Committee, operating under the auspices of the International Law Association (ILA), considers that states have various measures at their disposal to respond to intentional damage to submarine cables and pipelines. However, the legal scope of some of these measures remains questionable. The Committee cites several examples of such measures, “consisting of monitoring measures, enforcement and other prevention measures, prosecution of offences and the

⁷¹ S. Besch, E. Brown, *The Geopolitics...*, p. 19 [accessed: 04.03.2025].

⁷² *Ibid.*

⁷³ T. Davenport, *Submarine...*, p. 220 [accessed: 03.02.2025].

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ T. Coventry, *What...* [accessed: 06.02.2025].

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ M. L. Escolano, *The Legal Status and Applicable Regime of International Submarine Cables*, ‘Submarine Telecoms Forum’ 2022, May 18; <https://subtelforum.com/legal-status-of-submarine-cables/> [accessed: 21.02.2025]. For example, the 2009 agreement between Estonia, Latvia, Lithuania and Sweden, to lay an energy high-voltage submarine cable in the Baltic Sea.

establishment of State responsibility”.⁷⁸ Monitoring “involves different technology and equipment, including vessels, underwater vehicles, and submarine cables and pipelines themselves”. The Committee considers that in areas beyond the sovereignty of states, but still within their national jurisdiction, the right to monitor arises from the freedom of navigation and the freedom to lay submarine cables and pipelines.⁷⁹ However, depending on the technical means used, a coastal state may view monitoring as military activity, intelligence collection, surveying, or scientific research at sea. As a result, it may challenge the implementation of such activities within its EEZ or continental shelf.⁸⁰ From this, it can be concluded that it would be advisable to leave the implementation of the aforementioned measures primarily to the coastal state itself, or to carry them out in coordination with that state, or with its knowledge.

However, regarding enforcement and preventive measures, the Committee considers that states may only take such actions against ships of their own nationality that are involved in damaging submarine cables or pipelines.⁸¹ Other states, including those physically connected to submarine cables or pipelines or whose citizens own or operate them, have a very limited legal basis under UNCLOS for taking enforcing measures, regardless of the maritime zone.⁸² For example, if states were to accept the interpretation of intentional damage to submarine cables and pipelines as an act of piracy, boarding a ship could be justified under the provisions of combating piracy, specifically articles 101 and 105 of UNCLOS.⁸³ In this context, Davenport argues that states would likely be reluctant to adopt such a broad interpretation.⁸⁴ If intentional damage to a submarine cable were to be classified as an act of terrorism – especially given the potential wide-ranging consequences for international telecommunications networks – Davenport believes that a new, additional international treaty should be negotiated for this purpose. This would include extending the right to board a ship that has damaged a submarine cable, or the right to seize such a ship.⁸⁵ On the other hand, the ILA Committee considers that some of the existing conventions on combating terrorism, of which there are 19 at present, could be applicable.⁸⁶ Therefore, regarding UN initiatives aimed at protecting critical infrastructure from terrorist attacks, the Committee con-

⁷⁸ International Law Association, *Submarine Cables and Pipelines under International Law* Committee, [Third] Interim Report 2024, paras. 182 and 183.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 183.

⁸⁰ *Ibid.*, para. 183a.

⁸¹ *Ibid.*, para. 183b.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ T. Davenport, *Submarine...*, p. 220 [accessed: 03.02.2025].

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ International Law Association, *Submarine Cables and Pipelines under International Law* Committee, [Third] Interim Report 2024, para. 185.

siders these initiatives relevant to submarine cables and pipelines as well.⁸⁷ In its ruling in the Arctic Sunrise case, ITLOS stated, among others: „One of the rights of a coastal State in its EEZ that may justify some form of preventive action against a vessel would derive from circumstances that give rise to a reasonable belief that the vessel may be involved in a terrorist attack on an installation or structure of the coastal State. The Committee sees an advantage in applying the aforementioned conventions due to the obligations they impose on states parties to prescribe criminal offenses, cooperate with one another, provide mutual legal assistance, and prosecute or extradite perpetrators.⁸⁸

It could also be interpreted that the freedom to lay submarine cables and pipelines justifies taking reasonable preventive measures against ships suspected of threatening or damaging submarine cables and pipelines, in order to prevent their interference with this freedom of the sea.⁸⁹ However, the Committee points out that the legal scope of such preventive measures remains unclear, and that other states could challenge them.⁹⁰ In addition, the Committee suggests that states could invoke the principle of necessity based on customary international law. Such measures would need to be taken in exceptional situations where states, fully aware that they are violating an international obligation, protect their “fundamental interest” in the only available way from a “serious and imminent danger” to which they have not contributed.⁹¹ According to the Committee, a coastal state has a legal basis under UNCLOS to take both preventive and enforcement measures when the intentional damage to submarine cables and pipelines constitutes a violation of its domestic laws related to its sovereign rights over resources, or a violation of its jurisdiction in the EEZ and continental shelf under UNCLOS.⁹² A coastal state may also take such measures to prevent violations of its sovereign rights or its jurisdiction over the marine environment, especially when these actions involve “reasonable measures” to prevent, reduce, or control pollution of the marine environment resulting from pipelines.⁹³ However, the Committee stresses that in these situations, the coastal State must have evidence, i.e., a factual basis, to justify its actions.⁹⁴

When it comes to the practice of establishing protection zones for submarine cables and pipelines in the EEZ or the continental shelf of a coastal state – usually monitored by naval and air forces – Coventry considers this is

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ International Law Association, Submarine Cables and Pipelines under International Law Committee, [Third] Interim Report 2024, para. 185.

⁸⁹ *Ibid.*, para. 183b.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, para. 183c.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

in accordance with UNCLOS.⁹⁵ However, Davenport considers that the legal basis for declaring such zones is highly questionable.⁹⁶ The International Law Commission (ILC), in its discussions on submarine cable protection zones, rejected the idea, viewing it as incompatible with freedom of navigation. At the same time, the ILC concluded that such a zone could only be legally established based on the jurisdiction that UNCLOS recognizes for a state in the EEZ and the continental shelf.⁹⁷ In particular, the ILC emphasized that anchoring is a part of the freedom of navigation, and therefore, its restriction – even within a submarine cable protection zone – would not be permitted under international law.⁹⁸ Davenport, therefore, recommends that coastal states coordinate with the International Maritime Organization (IMO) on this issue. However, when it comes to prohibiting or restricting activities such as fishing, resource exploitation, or scientific research, Davenport believes this would align with the rights of a coastal state within the EEZ and the continental shelf. She acknowledges that cable protection zones in these maritime areas are a useful tool for safeguarding particularly important cables, but also notes that in activities like fishing, resource exploitation, and scientific research, damage would occur because of permitted activities, which by nature of things, cannot imply intention.⁹⁹

Conclusion

Given the enormous importance of transboundary submarine cables and pipelines to the global economy and the functioning of modern society, intentional damage to this infrastructure often results in significant harm. In addition to the economic impact, such actions can also pose serious risks to the marine environment. These harmful activities present an additional challenge in maritime zones where states possess certain sovereign rights only, meaning they do not have full legal authority to protect the infrastructure. Specifically, on the continental shelf and in the EEZ, where a coastal state's sovereign rights are precisely defined and primarily aimed at advancing its economic interests, the legal framework seeks to balance those rights with the freedoms and rights of other states. In this context, the international legal framework for the protection of submarine cables and pipelines is significantly more modest than for their laying and maintenance. This is largely

⁹⁵ T. Coventry, *What...* [accessed: 06.02.2025].

⁹⁶ T. Davenport, *Submarine...*, p. 219 [accessed: 03.02.2025].

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

due to the authority vested in the flag state or the state of nationality of the individual perpetrator. Nonetheless, affected states and private companies have a strong interest in safeguarding their rights and protecting their legitimate national or business interests from those who deliberately damage submarine cables and pipelines and refuse to take responsibility.

Generally, a state's response to a harmful event typically involves actions taken by its competent authorities, based on the state's internal legislation and supported by appropriate funding from the state's budget. Depending on how much coastal states as holders of sovereign rights (or other states as holders of the freedom to lay submarine cables and pipelines on the continental shelf or in the EEZ of the coastal state) can protect their interests, they will likely seek to address intentional damage to submarine cables and pipelines. Since a single harmful event can affect the interests of multiple states, the response may involve the actions of two or more states. In such cases, cooperation and coordinated efforts between these states in relation to the perpetrator, as well as in prevention efforts, would be both understandable and desirable. This cooperation would be significantly enhanced if states collaborated from the earliest stages of planning and preparation for laying cables or pipelines, including determining the route while considering the economic interests of states and the business interests of private companies, the protection of the marine environment, and the need for spatial planning of the coastal state's maritime areas, among other factors.

However, when international law refers to a submarine cable or pipeline belonging to "other state" (as opposed to a coastal state), this is becoming increasingly less accurate today, as states are less and less likely to own such submarine infrastructure. For this reason, from the perspective of states holding rights and obligations under UNCLOS, accurately interpreting the legal scope and application of individual legal rules regarding the protection of submarine infrastructure can be challenging. Nevertheless, due to the interdependence of states and the private companies that own and operate the infrastructure, cooperation is essential at all stages of its lifecycle. This includes the initial preparations for its laying and, particularly, in relation to its protection from intentional damage. Given the inadequate international legal framework on the one hand, and on the other, the geopolitical competition often manifested through hybrid actions by states relying on various non-state actors, both states and private companies must persistently work together to establish legal foundations for the various approaches needed to protect submarine cables and pipelines.

The existing normative framework provides a legal foundation for protective actions by states, provided these actions are sufficiently connected to the coastal state's sovereign rights over the continental shelf or EEZ, or to the rights of other states – particularly the freedom to lay and maintain

submarine cables and pipelines. These actions primarily involve monitoring and preventive measures, such as joint or coordinated maritime patrols, the establishment of protection zones, and the exercise of full jurisdiction by the coastal state over submarine cables and pipelines that form an integral part of broader submarine infrastructure established under its sovereign rights in the EEZ or on the continental shelf. Additionally, such protection may be justified on the grounds of marine environmental protection and – subject to the fulfillment of necessary preconditions – by invoking the customary international law principle of necessity. In the view of the present author, the involvement of the coastal state should be a central element in all such efforts, at a minimum through coordination with other states, particularly when the coastal state has a direct interest in the infrastructure and possesses the capability to ensure its protection effectively.

The future normative framework – whose adoption remains uncertain, whether under the auspices of the United Nations, the European Union, or other regional international organizations or initiatives – should clearly delineate the role of the private sector. For instance, it could recognize the jurisdiction of the state whose nationals own or operate the submarine cable or pipeline, or the state in which the relevant company is incorporated. Jurisdictional claims could also be extended to other interested states, such as those through which transboundary cables and pipelines pass or where they make landfall. Furthermore, it would be advisable to consider classifying the intentional damage of submarine cables or pipelines as acts of terrorism or piracy. Central to the effectiveness of such a framework is the alignment of state interests and the political will of states – as primary actors in international law – to conclude binding treaties, at least within regional contexts. Nonetheless, it is important to acknowledge that, irrespective of the comprehensiveness of legal rules or the availability of dispute resolution mechanisms, the arbitrary actions of individual states will continue to pose risks to the submarine infrastructure of other nations and may even obstruct the pursuit of justice, as exemplified by the “Arctic Sunrise” case before the ITLOS.

Abstrakt

Zważywszy współczesne globalne znaczenie transgranicznych kabli podmorskich i rurociągów, przede wszystkim z perspektywy gospodarczej i społecznej – tak kontrastujące z umyślnym, celowym niszczeniem lub uszkodzeniem tej infrastruktury – celem niniejszego artykułu jest zbadanie, w jakim stopniu prawo międzynarodowe wspiera jurysdykcję państw nadbrzeżnych nad obszarami morskimi, co do których mają one jedynie pewne prawa suwerenne. W tym celu autor analizuje reżimy prawne dotyczące

szelfu kontynentalnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej, a także prawo międzynarodowe regulujące ochronę kabli podmorskich i rurociągów. Analizie poddano zwłaszcza dwa kluczowe traktaty międzynarodowe: Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. oraz Konwencję o ochronie podmorskich kabli telegraficznych z 1884 r. Zgodnie z przyjętymi celami badawczymi autor bierze również pod uwagę opinie prawników, praktykę państw oraz stosowne orzecznictwo międzynarodowe. Po dokonaniu syntezy wyników badań autor daje zniuansowaną odpowiedź co do zakresu i podstaw prawnych jurysdykcji państw nadbrzeżnych w obrębie ich szelfu kontynentalnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej – w odniesieniu do jurysdykcji państw, których statki lub obywatele umyślnie uszkadzają kable podmorskie lub rurociągi.

Słowa kluczowe: kabel podmorski, rurociąg podmorski, państwo nadbrzeżne, wyłączna strefa ekonomiczna, szelf kontynentalny, umyślne uszkodzenie, jurysdykcja.

BIBLIOGRAPHY

Besch, S., Brown, E., *The Geopolitics of Subsea Data Cables: Securing Europe's Subsea Data Cables*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC 2024; <https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Besch%20Brown-Europe%20Subsea%20Cables.pdf> [accessed: 04.03.2025].

Burnett, D. R., *Submarine Cable Security and International Law*, 'International Law Studies' 2021, vol. 97; <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2992&context=ils> [accessed: 03.02.2025].

Convention for the Protection of Submarine Telegraph Cables, 1884; <https://www.iscpc.org/information/government-and-law/> [accessed: 24.05.2025].

Convention on the Continental Shelf, 1958; <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20499/v499.pdf> [accessed: 24.05.2025].

Convention on the High Seas, 1958; <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=080000028003327e> [accessed: 24.05.2025].

Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972 (COLREGs); <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/COLREG.aspx> [accessed: 26.02.2025].

Coventry, T., *What Should States Do to Combat the Sabotage of Submarine Cables and Pipelines Beneath the High Seas/EEZs?*, 'EJIL:Talk! – Blog of the European Journal of International Law' 2024, Dec. 13; <https://www.ejiltalk.org/what-should-states-do-to-combat-the-sabotage-of-submarine-cables-and-pipelines-beneath-the-high-seas-eezs/> [accessed: 06.02.2025].

Cwalina, A., *Concerns Grow over Possible Russian Sabotage of Undersea Cables*, 'Atlantic Council' 2024, Sept. 12; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/concerns-grow-over-possible-russian-sabotage-of-undersea-cables/> [accessed: 03.02.2025].

Davenport, T., *Submarine Communications Cables and Law of the Sea: Problems in Law and Practice*, 'Ocean Development & International Law' 2012, vol. 43, 3; <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00908320.2012.698922?scroll=top&needAccess=true> [accessed: 03.02.2025].

Davidson, H., *Taiwan Investigating Chinese Vessel over Damage to Undersea Cable*, 'The Guardian' 2025, Jan. 7; <https://www.theguardian.com/world/2025/jan/07/taiwan-investigating-chinese-vessel-over-damage-to-undersea-cable> [accessed: 04.02.2025].

Escolano, M. L., *The Legal Status and Applicable Regime of International Submarine Cables*, 'Submarine Telecoms Forum' 2022, May 18; <https://subtelforum.com/legal-status-of-submarine-cables/> [accessed: 21.02.2025].

Halog, J., Margat, P., Stadermann, M., *Submarine Infrastructures and the International Legal Framework*, 'Transactions on Maritime Science' 2024, vol. 13, 1; <https://hrcaj.srce.hr/en/file/457744> [accessed: 12.02.2025].

Harrison, J., *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

Hoerr, K., *What Lies Beneath: Undersea Cables and the Laws Protecting Them*, 'Law Society Journal Online', 16 Dec. 2024; <https://lsj.com.au/articles/what-lies-beneath-undersea-cables-and-the-laws-protecting-them/> [accessed: 06.02.2025].

Ibler, V., *Koliko vrijedi međunarodno pravo*, Ministarstvo vanjskih i europskih integracija RH, Zagreb 2006.

International Cable Protection Committee, *Government Best Practices for Protecting and Promoting Resilience of Submarine Telecommunications Cables*, Portsmouth 2024; <https://www.iscpc.org/publications/icpc-best-practices/> [accessed: 24.02.2025].

International Law Association, *Submarine Cables and Pipelines under International Law Committee, Interim Report 2020*; https://www.ila-hq.org/en_GB/committees/submarine-cables-and-pipelines-under-international-law [accessed: 21.09.2024].

International Law Association, *Submarine Cables and Pipelines under International Law Committee, [Third] Interim Report 2024*; <https://www.ila-hq.org/en/documents/ilathi-1-1> [accessed: 12.02.2025].

International Tribunal for the Law of the Sea, *The 'Arctic Sunrise' Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation)*, Order of 22 November 2013; <https://pcacases.com/web/sendAttach/1438> [accessed: 21.02.2025].

Jochecová, K., *Us, sabotaging undersea cables? Ridiculous, says Russia*, 'Politico' 2024, Nov. 20; <https://www.politico.eu/article/russia-sabotaging-cables-ridiculous-dmitry-peskov-ukraine-germany-baltic-sea/> [accessed: 03.02.2025].

Korontzis, T., *Exceptions to the Criminal Jurisdiction of the Coastal State on Merchant and on Naval Vessels in the Hellenic Legal Order*, 'European Scientific Journal' 2014, Special Edition vol. 1, February; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4894783 [accessed: 28.02.2025].

Lott, A., *Attacks against Europe's Offshore Infrastructure Within and Beyond the Territorial Sea Under Jus ad Bellum*, 'EJIL:Talk! – Blog of the European Journal of International Law' 2023, Oct. 17; <https://www.ejiltalk.org/attacks-against-europes-offshore-infrastructure-within-and-beyond-the-territorial-sea-under-jus-ad-bellum/> [accessed: 21.02.2025].

Newdick, T., *Norwegian Undersea Surveillance Network Had Its Cables Mysteriously Cut, 'The War Zone'* 2021, Nov. 11; <https://www.twz.com/43094/norwegian-undersea-surveillance-network-had-its-cables-mysteriously-cut> [accessed: 03.02.2025].

Pancevski, B., *Chinese Ship's Crew Suspected of Deliberately Dragging Anchor for 100 Miles to Cut Baltic Cables*, 'The Wall Street Journal' 2024, Nov. 29; <https://www.wsj.com/world/europe/chinese-ship-suspected-of-deliberately-dragging-anchor-for-100-miles-to-cut-baltic-cables-395f65d1> [accessed: 03.02.2025].

Papastavridis, E., *Coastal State's (Criminal) Jurisdiction in the Exclusive Economic Zone: Recent Case-Law and State Practice*, 'Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht' 2023, vol. 83, 2; <https://www.nomos-elibrary.de/de/10.17104/0044-2348-2023-2-307/coastal-state-s-criminal-jurisdiction-in-the-exclusive-economic-zone-recent-case-law-and-state-practice-jahrgang-83-2023-heft-2?page=1> [accessed: 28.02.2025].

Prölss, A., *The Law on the Exclusive Economic Zone in Perspective: Legal Status and Resolution of User Conflicts Revisited*, 'Ocean Yearbook' 2012, vol. 26.

Schaller, C., *Critical Maritime Infrastructure and the Regime of the EEZ: A Blank Cheque for Saboteurs?*, 11 July 2024; <https://www.ejiltalk.org/critical-maritime-infrastructure-and-the-regime-of-the-eez-a-blank-cheque-for-saboteurs/> [accessed: 21.02.2025].

Sobhani, M., *Study on the Criminal Jurisdiction on the Exclusive Economic Zone with Emphasis on Enrica Lexie Case*, 'International Journal of Maritime Policy' 2021, vol. 3, 3; <https://www.noormags.ir/view/ar/articlepage/1785372/study-on-the-criminal-jurisdiction-on-the-exclusive-economic-zone-with-emphasis-on-enrica-lexie-case> [accessed: 01.03.2025].

Szumski, C., *No Sweden-Latvia Underwater Cable Sabotage*, 'Euractiv' 2025, Feb. 4; <https://www.euractiv.com/section/politics/news/no-sweden-latvia-underwater-cable-sabotage/> [accessed: 04.02.2025].

The United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982; https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf [accessed: 01.10. 2024].

The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary, A. Prölss (ed.), Bloomsbury Publishing, London 2017.

United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A commentary, M. H. Nordquist (ed.), 6th edition, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2003.

United Nations – General Assembly, Resolution A/RES/78/69 of 11 December 2023; <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/397/33/pdf/n2339733.pdf> [accessed: 10.02.2025].

Prawo
w innych państwach
Law
in other countries



Sev Ozdowski*

Australian Multiculturalism: Its Emergence, Development and Highpoint (1972–1996)

[Australijski model wielokulturowości – początki, rozwój i okres szczytowy (1972–1996)]

Abstract

This paper describes federal legislative and policy measures that Australia used to overcome White Australia and assimilation policies and replace them with non-racial immigration and multiculturalism as critical foundations of social cohesion. It examines the development of federal migration, settlement, and multicultural legislation, policies, and programs between 1972 and 1996. The paper also links the impact of international human rights laws to the legislative changes in Australia.

Keywords: multiculturalism, immigration, Australia, racism, social cohesion, social integration, assimilation.

Background—the White Australia and Assimilation Policies

Aboriginal heritage, British institutions, and mass migration are the key contributors to the character of contemporary Australia. By Federation in 1901, the total population was close to 3.8 million, of whom one in four was born overseas and included 117,000 Aboriginal and Torres Strait Islanders.

* **Sev [Seweryn Antoni] Ozdowski** – PhD, lawyer (LLM) and sociologist (MA), graduate of Adam Mickiewicz University (Poznań, Poland); he holds the academic appointments of Professor at Western Sydney University (affiliation) and of Honorary Professor at the School of Philosophical and Historical Inquiry, University of Sydney since 2006 and was awarded an honorary doctorate from Melbourne’s RMIT University in 2004; Australian Human Rights Commissioner (2000–2005), President, Australian Council of Human Rights Education (2006–2021), Chair, Australian Multicultural Council (2014–2022); <https://orcid.org/0009-0008-0114-6470>; s.ozdowski@westernsydney.edu.au / dr nauk społecznych, prawnik (LLM) i socjolog (MA), absolwent UAM w Poznaniu; od roku 2006 profesor Western Sydney University (afiliacja) oraz profesor honorowy w Szkole Filozofii i Historii Uniwersytetu w Sydney, w 2004 r. otrzymał tytuł doktora h.c. Uniwersytetu RMIT w Melbourne; australijski komisarz ds. praw człowieka (2000–2005), prezes Australijskiej Rady ds. Edukacji o Prawach Człowieka (2006–2021), przewodniczący Australijskiej Rady ds. Wielokulturowości (2014–2022).

Australia's diverse population and resulting conflicts that developed along racial, ethnic, and religious lines required government management to secure social cohesion. The 'White Australia' policy was legislated first in the state of Victoria after conflicts developed between European and Chinese miners in the goldfields during the 1850s. The White Australia policy was established for all of Australia by the Federal *Immigration Restrictions Act 1901 (Cth)*.¹ Its objective was to maintain social cohesion by excluding non-British migration (Ozdowski, 2016, 2020).

In 1947 "Australia could claim to be 99% white and 96% British ..." (Jupp, 1998, p. 132). The post-Second World War 'populate or perish' cry and dire labour shortages resulted in a considerable immigration boom. It was initiated by Labor's Immigration Minister, Arthur Calwell, with bi-partisan support, aimed at net annual immigration intake equal to one per cent of Australia's population.

A federal Department of Immigration was created in July 1945, and on 2 August 1945, Calwell addressed parliament as the first Australian Minister for Immigration. Between 1947 and 1975, over 3.3 million new settlers arrived in Australia (Wilson, 1978, p. 165). Some 55 percent of them were of non-British heritage.

New immigrants included first the Holocaust survivors and their relatives, and after signing a number of international agreements, so-called 'Displaced Persons' from countries that, after Second World War, came under the Soviet Union's control, such as Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, Czechoslovakia, and Hungary; migrants from Southern Europe, including Italy, Greece, Malta, and Yugoslavia; from Germany, Scandinavian countries, and Holland; but also people from some non-European countries such as Turkey, Lebanon, Egypt, and Syria. (Jupp, 1988, pp. 102–105).

The Commonwealth Parliament enacted *The Nationality and Citizenship Act 1948 (Cth)* (now *The Australian Citizenship Act 1948*), establishing Australian citizenship for the first time. In contrast, before, Australians had only British subject status. *The Immigration Act 1948 (Cth)* also amended earlier immigration legislation. Although the eligibility migration criteria for migrants with Non-English-Speaking Backgrounds (NESB) were broadened, the racial criteria continued to affect migrant selection, excluding migration from Asia and most of Africa. For example, Immigration Minister Calwell

¹ The Immigration Restriction Act 1901 (Cth) enabled the Commonwealth Government to exclude any person who "when asked to do so by an officer fails to write out at dictation and sign in the presence of the officer, a passage of 50 words in length in a European language directed by the officer". The Dictation Test could be administered to any migrant during the first year of residence. In 1905 this was changed to "any prescribed language" to lessen offence to the Japanese. From 1932 the Test could be given during the first five years of residence and any number of times. The Dictation Test was administered 805 times in 1902–03, with 46 people passing and 554 times in 1904–09, with only six people successful. After 1909 no person passed the Dictation Test, and people who failed were refused entry or deported.

sponsored the *War-Time Refugee Removal Act 1949 (Cth)*, removing from Australia some nine hundred allied refugees of Asian origin who fled to Australia to escape the Japanese army (Price, 1979: 202).

Abandoning the White Australia policy has proved to be a gradual process. In late 1941, the Curtin Labor government ceased to use the White Australia term (Whitlam, 1985: 487; Zubrzycki, 1995), although this made no significant difference to migrant selection practice until the mid-1960s. In late 1949, Calwell's successor in the Menzies Coalition government, Immigration Minister Harold Holt, reversed the Calwell decision and allowed the wartime non-white refugees in Australia, primarily Chinese, to apply for residency and allowed Japanese war brides to migrate and settle in Australia.

From 1956, non-Europeans residing in Australia could attain permanent residence and Australian citizenship. The *Migration Act 1958 (Cth)* abolished the controversial dictation test, a central feature of the *Immigration Restriction Act 1901 (Cth)*. In 1960 the Liberal Party removed the White Australia policy from its federal Policy Platform, and the Department of Immigration was permitted to start removing barriers to immigration for people from non-European backgrounds. Several inter-governmental agreements were established to bring in non-British migrants despite criticism by the Labor Opposition Leader, H. V. Evatt, that they undermined the British character of Australia.

In March 1966, after formally reviewing the policy on non-European immigration, the Holt Government introduced the *Migration Act 1966 (Cth)* which allowed migrants to be chosen on “their suitability as settlers, their ability to integrate readily and their possession of qualifications which are in fact positively useful to Australia” regardless of their race or nationality (Lynch, 1971, p. 3).

The new arrangements allowed applications for permanent residence by well-qualified non-Europeans and permitted them to bring their immediate families. Following the 1966 reforms, the number of non-European migrants gradually increased from around 750 arriving in 1966 to over 6,000 arriving by 1971 (Lynch, 1971, p. 1). The reforms also reduced the naturalisation residence period for non-Europeans to five years. In addition, they repealed discriminatory laws denying non-Europeans access to various social services and pensions.

The post-Second World War migration boom delivered unprecedented cultural diversity, becoming one of this country's most defining contemporary characteristics. Moreover, it established a multicultural Australia in a demographic sense. By 1971, 39.65 per cent of Australia's population was either born overseas (20.2 per cent) or had one parent born overseas (19.43 per cent), and 12 per cent of the nation's population were born outside of Australia and Britain, compared with only 3 per cent in 1947.

To secure social cohesion, programs were established to assist with integrating NESB migrants into Australian society. Funds for teaching migrants English language were first made available in 1947. Since 1950, annual citizenship conventions have been held to publicise the achievements of migrants and to remind newcomers that they should become Australian citizens. (Jupp, 1988, p. 101) The non-British migrants were also expected to conform to the bi-partisan assimilation policy to create a uniform Australian monoculture grounded on British heritage. The expectation was that these non-British, mostly European migrants would soon melt seamlessly into Australian society. They would adopt the Australian lifestyle quickly, become local patriots, and abandon their past national allegiances and cultural “baggage”. In James Jupp’s words:

Assimilationism meant the abandoning of all characteristics that made individuals visible in the crowd. This included the public use of languages other than English, the wearing of unusual clothing, gestures not normally used, physical appearance and anything which prevented the individuals from becoming invisible to the majority. (Jupp, 1998, p. 134).

The ‘New Australians’, as the NESB migrants were then called, were told to learn English, not live in cultural ghettos, and marry into the Australian-born community. It was generally believed that a policy of assimilation would deliver a cohesive monoculture within a generation “without self-perpetuating enclaves and undigested minorities” (Lynch, 1971, p. 7). However, despite official government endorsement and the spelling of the assimilationist message in welcoming materials, the assimilation policy was never well-defined and lacked the resources for any meaningful implementation.

The reality of settlement was somewhat different. Upon arrival, the non-British migrants did not dissolve easily into the Anglo-Celtic melting pot. However, they established lively communities with churches, sporting, youth, cultural clubs, associations, language schools, welfare, and financial institutions. They founded these to maintain their culture and provide self-help in the settlement process.

The New Australians also developed their organisational leadership and print media and started to advance some political demands. By the early seventies, it had become evident that cultures brought to Australia by migrants were not going to fade away and that the nation would be better served by accepting diversity rather than trying to eradicate it. The term New Australians, which initially meant to show a welcoming attitude and affection, started to be challenged as a derogatory term implying inferiority of status.

As early as the 1960s, the assimilation approach started losing support as the ideals of racial equality were gaining acceptance, social integration of non-British migrants progressed well, and no ethnic ghettos emerged.

A culinary revolution and a high intermarriage rate (around 50 percent) also played a role in this process. A small number of politically active academic researchers, such as Professors Jean Martin, George (Jerzy) Zubrzycki, James Jupp, and, to a lesser degree, Charles Price of the Australian National University and Jerzy Smolicz of the Adelaide University, pointed out that the policy of assimilation did not work well for many. Ethnic rights activists, such as Des Storer, George Papadopoulos, and George Zangalis, and people concerned with the welfare of migrants, such as David Cox, Walter Lippmann, and Alan Matheson, supported this view. Some researchers suggested that assimilationist policies delivered poor labour market outcomes, persistent welfare problems, created poverty and mental health issues, and thus slowed the integration of non-British migrants into Australian society.

There was also growing NESB migrant demand for improved economic and cultural opportunities. As a result, a wide range of alternative ideas and change proposals were produced to deal with migrant rights, welfare, cultural identity, and class structure, with Zubrzycki's concept of "cultural pluralism" or "integrative multiculturalism" gaining broader acceptance.² The expectation that immigrants must culturally assimilate for Australia to maintain its social cohesion lost its dominance. It was time to acknowledge the cultural plurality of Australian society formally.

These developments and an extended period of economic growth provided a strong stimulus for policy change. First, the Liberal government abandoned assimilation policies and embraced a new 'integration' policy. It reflected a greater awareness of the difficulties faced by migrants in the settlement process and acceptance that migrants may not wish to lose their national and cultural identities and can integrate successfully without doing so. As early as 1964, the Assimilation Branch of the Department of Immigration was renamed the Integration Branch.³

The official departure from assimilation to an integration ideology provided an essential stepping-stone for ushering in multiculturalism as a normative ideal of how a diverse society should be organised to stay cohesive and capture the benefits of cultural and religious diversity. Since 1968 we see the occasional use of the term "multi-culturalism" borrowed from Canada in academic and activist circles.⁴ Interestingly, the Coalition Immigration Minister,

² For a comprehensive description of assimilation policy and for analysis of different schools of thought and personalities contributing to the development of ideas that led to the establishment of multiculturalism in Australia, see Lopez (2000). See also: Naraniecki (2013) for information about Jerzy Zubrzycki's evolving approach to multiculturalism.

³ James Jupp sometimes calls it "Section" and sometimes "Branch" of the Immigration Department (Jupp 1998, pp. 138 & 190). However, Lopez (2000, p. 62) calls it: "Branch". Most likely, the name "Branch" is correct.

⁴ Canada is regarded as the first country to develop the policy of multiculturalism under Pierre Trudeau during the early 1970s. The development of Canadian multicultural policies and programs was informed by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, established in 1963 and its subsequent 1970 Re-

Bill Snedden, criticised “... multi-culture activities within Australian society ...” as early as June 1969.

The move towards adopting multiculturalism as a national policy was slowed down by ethnic communities focussing more on the unique needs of each given community rather than on pan-ethnic objectives or networks. Furthermore, Lopez suggests that:

Most ethnic organisations had ethnocentric leaders who sought improvements in migrant welfare for their retrospective communities through individual deals for government grants or general improvements to the broader social welfare system. (Lopez, 2000, p. 163).

Furthermore, most New Australians before 1972 tended not to participate in political parties, trade unions (other than paying obligatory union dues), and other critical majoritarian institutions. This lack of participation was partly fuelled by the relatively low naturalisation rate amongst New Australians, and it was partly an outcome of what Wilson calls “migrant depoliticisation” or a “political castration process” (Wilson, 1978, p. 164). The lack of political participation observed by Wilson existed despite well-documented dissatisfaction with the poverty levels amongst NESB migrants, discrimination in workplaces as illustrated by occasional industrial militancy outbursts, discrimination in access to social welfare, and difficulties with access to education and recognition of overseas qualifications.

Nevertheless, in 1972, Australia was one of the most culturally and linguistically diverse nations globally, with many different religious traditions and over 200 languages spoken. Australia’s challenge was developing a system that accepted differences while promoting social cohesion.

The Whitlam Government (1972–75) – Advent of Multiculturalism

As the Deputy Opposition Leader (1960–67) and then the Opposition Leader (1967–72), Gough Whitlam was critical in combating racism and anti-migration attitudes amongst the trade union and Labor movement. In 1965, the Labor Federal Conference decided to remove the White Australia policy from the ALP platform and replace it with a statement focussing on an expanded immigration program to be:

port. Canadian multiculturalism is now enshrined in law through the *Canadian Multiculturalism Act* of 1988 and section 27 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Canadian multiculturalism aims to address the under-representation of French Canadians in positions of power and provided access to government services in the French language, with other linguistic groups assigned a minority status. (Ozdowski, 2020).

... administered with sympathy, understanding and tolerance. The basis of such policy will be: (a) Australia's national and economic security; (b) the welfare and integration of all its citizens; (c) the preservation of our democratic system and balanced development of our nation; (d) the avoidance of the difficult social and economic problems which may follow from an influx of peoples having different standards of living, traditions, and cultures. (Whitlam, 1985, p. 492).

However, focus on migrants' needs and aspirations or criticism of the White Australia and assimilation policies were virtually absent from Whitlam's 1969 election policy speech. According to Whitlam, "Calwell's presence on the backbenches from 1966 to the 1972 election inhibited the FPLP (Federal Parliamentary Labour Party) from mounting general debates on immigration". (Whitlam, 1985, p. 494).

Only in the period leading up to the 1972 election was the existence of an ethnically diverse Australia recognised by Labor as a demographic and political reality and as a potential game-changer. According to Whitlam: "The percentage of migrants was much greater in electorates which the ALP held or could win than in the electorates which the Liberals could not lose." (Whitlam, 1985, p. 495) In June 1971, the ALP finalised its immigration policy, representing a significant win for anti-racist reformers. It was launched in Perth on 24 October 1971 by Whitlam, who said:

"The welfare of people, the people who are already here and the people who may come, must be the primary consideration, not mere numbers ... [T]here must be no discrimination on the grounds of race, colour or nationality" (Wilson, 1978, p. 182).

Labor regarded the NESB migrants as victims of disadvantage and injustice. In his speech to a meeting of ethnic organisations in Sydney in July 1975, Whitlam said:

"My government was the first to identify migrants as one of the prime disadvantaged groups in society. Our policy has been to rectify a long tradition of injustice and deprivation, to give migrants the same rewards and opportunities as other Australians." (Whitlam, 1975, p. 5).

Al Grassby, Shadow Minister for Immigration, conducted the first nationwide consultations with leaders of ethnic organisations before the 1972 election. Labor then adjusted its campaign strategy to better communicate ALP policies with non-British migrants. Whitlam's all-important 1972 election policy speech mentioned two issues of direct relevance to the migrant community. Firstly:

"We will change the emphasis in immigration from government recruiting to family reunion and to retaining the migrants already here. The important thing is to stop the drift away from Australia." (Whitlam, 1972: 4). And secondly: "All Australian residents who have gained the right to receive any Australian social service will continue to enjoy that right wherever they choose to live. This concerns principally aged, invalid or wi-

dowed migrants who choose to return home, but it will apply to all Australians.” (Whitlam, 1972, p. 13).

Later, in his 1977 policy speech, Whitlam claimed that in 1972 the ALP created the first election manifesto “in which a political party attempted to genuinely appeal to ethnic groups” in large cities (Wilson, 1978, p. 182). In Whitlam’s judgment: “Largely as a result of my Government’s reforms in immigration and ethnic affairs, the bulk of migrants have since preferred the ALP to the Liberals” (Whitlam, 1985, p. 498).

However, Whitlam’s 1972 policy speech did not mention issues such as multiculturalism, White Australia, assimilation, or a pro-migrant, anti-racial discrimination agenda. Nor did Whitlam, in the extensive list of his government’s achievements which he tabled in the House of Representatives on 5 December 1974, make mention of multiculturalism, immigration, or migrants, except for migrant English language education (Whitlam, 1974). Similarly, there was no mention of multiculturalism in the index to Whitlam’s book, *The Whitlam Government, 1972–1975*. (Whitlam, 1985)

After winning the government on 3 December 1972, the Whitlam government established a range of policies to end the White Australia policy, moved from assimilation to an integration approach in settlement policies, and established several social justice and cultural programs.

In 1973, the Whitlam Government passed amendments to the *Migration Act 1958 (Cth)* to ensure that race is disregarded as a component in assessments for immigration to Australia. The amendments concluded the legislative process of gradually dismantling the White Australia policy. Instructions were sent to overseas posts to ignore race as a factor in the selection of immigrants. Changes were also introduced to remove the privileged treatment of British migrants.

To demonstrate internationally, and particularly to Australia’s Asian neighbours, that the White Australia policy had ended, the Easy Visa System was introduced and promoted by the Immigration Minister, Al Grassby (1972–74), on his tour of several Asian countries in June 1973. The system expanded the simplified three-month tourist visa access scheme, previously reserved for Britain and some other Western democracies. However, Clyde Cameron, who became Labour and Immigration Minister following the 1974 election when Grassby lost his seat, had to cancel the Easy Visa System in January 1975 because of significant system abuse by overstayers (Price, 1979, p. 204).

Labor also ratified the 1967 *Protocol Relating to the Status of Refugees*, which came into force in Australia on 13 December 1973. In practical terms, it meant that, for the first time, Australia accepted its obligations to protect people displaced in Asia, Africa, or elsewhere without regard to their racial origins.

All these changes to immigration laws were, however, of little practical impact between 1972–75 because the inflow of immigrants and refugees was

significantly cut to erase ‘structural labour imbalances’ or, to put it simply, unemployment, as the economic recession deepened, and the Whitlam Government focused on the protection of domestic employment opportunities. As a result, in the budget year 1975–76, the immigration intake was only 52,748, and the net immigration outcome resulted in “a mere 13,000 in 1975” – the lowest intake in the post-Second World War years (Price: 208). As a result, “despite all the rhetoric of eliminating racist policies, there appeared to be little difference in the type of immigrant who arrived on these shores compared to the previous Liberal government” (Wilson, 1978, p. 172).

Whitlam’s treatment of Vietnamese refugees after the collapse of South Vietnam in April 1975 was a particular failure. Initially, Whitlam “... refused outright to help with the 130,000 refugees evacuated by the USA to Guam and the Philippines ...” (Price, 1979, p. 208; see also Kalantzis & Cope, 2013, pp. 247–8). After lengthy delays, the Whitlam Government relented to pressure. It allowed settlement in Australia for a few hundred Vietnamese refugees, mainly those with family relatives who had already settled in Australia. However, it was Whitlam who, because of his deep prejudice against South Vietnamese, personally vetoed a Vietnamese refugee intake following the fall of Saigon (Price, 1979, pp. 207–208). Clyde Cameron, in his memoirs, approvingly quotes Whitlam as saying: “I’m not having hundreds of fucking Vietnamese Balts coming into this country with their religious and political hatreds against us!” (quoted in Colebatch, 2014, p. 11 and in Kalantzis & Cope, 2013, pp. 247–8).⁵

In addition to removing race from immigration legislation, the Whitlam Government also outlawed all domestic racial discrimination in Australian laws and practices. On 30 October 1975, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CERD) came into force in Australia. To implement Australia’s obligations under CERD, the *Racial Discrimination Act 1975* (RDA) was enacted, which made using racial criteria for any official purpose illegal and prohibited racial discrimination in any State or Territory legislation. It also created the Office of Commissioner for Community Relations, later incorporated into the Australian Human Rights Commission established by the Fraser government.

RDA has been a measure of particular significance to people of non-majoritarian ethnic, religious, linguistic, and cultural backgrounds as it assisted with removing all racially discriminatory provisions from Australia’s laws and practices. It helped to redress past injustices and meant *de iure* acknowledgment of cultural pluralism. It also ensured migrants’ better access to

⁵ The reference to “Balts” may not, however, indicate a racial prejudice towards post-Second World War refugees from the Baltic states, but rather Whitlam’s annoyance with demonstrations by Australians of Baltic and Eastern European descent after Whitlam had decided to recognise the Soviets *de iure* occupation of Baltic countries while his Foreign Affairs Minister Senator Willesee was overseas.

welfare services. In addition, through High Court decision, RDA confirmed the Commonwealth's power to make laws concerning external affairs under s. 51 (xxix) of the Constitution and has also played a significant role in securing land rights for Australia's Indigenous population.⁶

Although the ALP statements embraced the ideas of cultural pluralism and equality in settlement policies, multiculturalism as a well-defined and officially endorsed, public policy was not a part of the ALP program nor defined by the legislation. Professor Zubrzycki's attempts (as a social policy chair of the Social Patterns Committee of the Immigration Advisory Council to the Whitlam Labor Government) failed to include multiculturalism in the Labor policy. According to Jupp: "Despite attempts to define multiculturalism by advisers to the government such as Professor George Zubrzycki, the term remained rather vague until the 1978". (Jupp, 1998, p. 138).

Whitlam's Minister for Immigration Grassby never proposed a precise definition of multiculturalism. His speeches suggest that for him, it was a rather vague combination of different ideas, concepts, and policies associated with national unity, equality, cultural identity, and social cohesion as applied to non-British migrant settlement. His concept of "the family of the nation" came close to being the first official definition of multiculturalism:

"In a family, the overall attachment to the common good need not impose sameness on the outlook or activity of each member, nor need these members deny their individuality and distinctiveness in order to seek superficial and unnatural conformity. The important thing is that all are committed to the good of all." (Grassby, 1973, p. 5; see also Grassby, 1973a, p. 19).

After reviewing the critical policy speeches delivered by Grassby, the word "multiculturalism" could only be found in the title, not the text, of one of his speeches, *A Multicultural Society for the Future* (Grassby, 1973). Mark Lopez argues that this could be explained by the fact that Grassby wanted the term "family of the nation" to be seen as his personal contribution to public policy, and he, therefore, resisted the official adoption of the terms multiculturalism and cultural pluralism (Lopez, 2000, pp. 210 and 224-7). Other public statements by Grassby reflected the language of integration ideology that was dominant in the early seventies. Prime Minister Whitlam referred to Australia as a "multicultural nation" only at a ceremony proclaiming the RDA.

⁶ In 1983, the Queensland government challenged the validity of RDA 1975 in the Koowarta case. The High Court, by a majority of four judges to three, held under the external affairs section 51 (xxix) that the RDA 1975 is valid. As a result, the laws made by the Commonwealth to implement the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination were found to apply to the state jurisdictions, despite the fact that "race" was not mentioned in the Federal Constitution.

The Whitlam government, however, established a range of programs that ushered in the emergence of multiculturalism in the late 1970s. In this context, Al Grassby must be acknowledged as the key architect of the ALP approach to ethnic communities. Unfortunately, the Whitlam Government did not officially confirm the policy direction outlined in Grassby's speeches. Lopez observes that Al Grassby was:

“... passionately opposed to the Anglo-conformism of hard-line assimilationism. He was also vehemently anti-racist in his beliefs. Grassby regarded national unity as of supreme value. His opposition to Anglo-conformism was, to a degree, an expression of his desire to remove what he perceived as obstacles to bringing diverse Australian communities together. This aspect of Grassby's thinking had much in common with integrationism ...” (Lopez, 2000, p. 245).

Grassby's reforms were to be implemented by the Department of Immigration, which in addition to its initial responsibility for migrant recruitment, was tasked with meeting the settlement needs of migrants, such as English language training, welfare, and citizenship services. In 1973 the Settlement Services Branch was established in the Department. It also upgraded communication about welfare services for non-English-speaking settlers and public relations campaigns supporting ethnic tolerance.

In 1973 the *Australian Citizenship Act* was amended to remove inequality between British and non-British settlers. Before 1973, migrants from non-Commonwealth nations had to reside in Australia for five years before becoming eligible for citizenship. In contrast, Commonwealth migrants could qualify after one year of living in Australia. The 1973 legislation meant that all immigrants could obtain citizenship after three years of permanent residence, regardless of their origin. As a result, under Whitlam, naturalisations rose significantly. “In 1972, a total of 42,361 applications for citizenship were received. This rose to 57,188 in 1973 and 115,213 in 1974. Figures so far for 1975 suggest a total between 130,000 and 140,000.” (Whitlam, 1975, p. 6). The legislation also abolished favourable conditions for Britons to obtain re-entry permits and participate in local voting. Australian passports no longer referred to British subjects. Australia cancelled the deportation of naturalised Australians who committed crimes in their country of origin.

The Emergency Telephone Interpreter Service, developed and announced under the previous Coalition Government, commenced operations in early 1973. In addition, a National Council on Interpreting and Translation was formed, and steps were taken to establish interpreting and translating services and standards for the accreditation of interpreters and translators.

The Whitlam Government also supported the 1970 Child Migrant Education Program through its *Immigration (Education) Act 1973 (Cth)*. Additional teachers, learning spaces, and specialised classes were funded to teach

English to minority migrant children at schools (Price, 1979, p. 504). Migrant Education Centres were expanded in most State capitals to deliver adult English services, focusing on English tuition to women and a home tutoring scheme.

The Whitlam Government continued to support the Commonwealth-funded nationwide network of Good Neighbour Councils created in 1950 to welcome and assist the influx of refugees and settlers. The Councils had been popular with British migrants and Displaced Persons but not with southern European migrants. The Whitlam Government also encouraged and supported the emerging alternative pan-ethnic networks of migrant organisations created first on the State level and then nationally. Ethnic Communities' Councils were formed in Victoria in 1974 and New South Wales in the following year, with the national Federation of Ethnic Communities' Councils of Australia established in 1979 under the leadership of Bill [Wadim] Jegorow after The Good Neighbour Councils were ultimately abolished in 1978.

After Grassby lost his seat at the 1974 federal election, Whitlam decided to abolish the Immigration Department and mainstream its functions by relocating its responsibilities to other departments. The responsibility for migrant intake was allocated to the Department of Labour, with Clyde Cameron becoming the Minister for Labour and Immigration. He supported assimilationist values and showed little interest in immigration and multicultural ideas. Cameron's key focus was on the high unemployment rate amongst native-born Australians. He did not implement Grassby's proposed Ethnic Heritage Program. Cameron abolished the Immigration Advisory Council, advocating for the adoption of multicultural policies, and replaced it in February 1975 with a National Population and Immigration Council to monitor longer-term demographic trends and limit immigration intake.

Bill Hayden, Minister of Social Security, took over the welfare and settlement issues from the Immigration portfolio and continued with reforms that Grassby had initiated. Hayden established a Welfare Rights Officers Program. Some forty multilingual welfare officers were employed nationwide to assist migrants with access to social services. Ethnic Liaison Officers were also used to promote Whitlam's introduced Australia's first national health insurance scheme, Medibank. Although a multicultural approach was incorporated into health, welfare, and education policies, no administrative unit was created to manage cultural diversity. The dismemberment of the Department of Immigration also denied migrants the benefits of having one authority responsible for their interests.

In June 1975, the Whitlam Government sponsored the establishment of experimental multi-language radio stations 2EA and 3EA in Sydney and Melbourne as a pilot for an initial period of three months. To create the radio stations, the government had to remove a legal restriction that limited

foreign-language broadcasts to 2.5 per cent of station broadcast time. The legislative change was achieved in late January 1974, and additional public broadcasting frequencies were established soon after. In addition, the ethnic press gained financial support through government departments placing advertisements about government programs in community languages.

Initially, these reforms won considerable support amongst some migrant communities. However, after the 1974 election, despite the continuation of many gestures of goodwill, it appears that Labor gradually began losing support across ethnic communities because the government's ability to communicate with ethnic communities had diminished after Grassby's departure and the disappearance of the Immigration portfolio. It was also due to credibility problems associated with the growth in unemployment and inflation, low pay, and poor working conditions that had a more profound impact on non-British migrants and the inability to effectively address the existence of migrant poverty as demonstrated by the 1975 Henderson inquiry's report, *Poverty in Australia* and the low immigration intake stopping family reunions.

To sum up, the Whitlam Government's reforms that focused on the rights and equality of opportunity for NESB groups have helped acknowledge cultural and racial differences as part of broader social policy and prepared the ground for establishing multicultural Australia in its current form. However, the claim that the Whitlam Government created a fully-fledged policy of multiculturalism and programs to support it cannot be sustained. In the judgment of Kalantzis and Cope:

"Whitlam was not noticeably an ardent multiculturalist: he saw the cultural diversity of his seat and the comings and goings of immigrants at the local migrant hostel through the Labor prism of disadvantage and access to services; disadvantage needing to be rectified by policies and access to education, medical services and employment possibilities to everyone in Australian society." (Kalantzis & Cope, 2013, p. 246).

According to Jupp, the practical end of the White Australia policy took place after the fall of the Whitlam Government in November 1975:

"The decisive year in a breakdown of White Australia was essentially 1976. The first Vietnamese 'boat people' arrived in Darwin in April, and special concessions were made for those escaping from the civil war which had begun in Lebanon." (Jupp, 1998, p. 120).

However, the Whitlam era left a lasting impact on how Australians think about and manage both immigration and community relations. Some of the reforms initiated by Labor remained in place, often re-engineered by successive governments, a long time after Whitlam's departure in 1975 and continue to be relevant to contemporary multicultural Australia. Whitlam's determined attack on racial discrimination and legislating to end the White Australia remains his government's key and long-lasting achievement.

The Fraser Government (1975–1983) – Establishment of Ethno-Specific Multicultural Policies, Institutions, and Programs

Malcolm Fraser's conservative coalition government came to power in late 1975. Fraser's interest in multiculturalism dates back to the mid-1960s. Initially, prime minister Harold Holt appointed Fraser to the ministry as Minister for the Army (1966–1968). This appointment established Fraser's conservative credentials but also enhanced his interest in Asia. When Fraser took over the Education and Science Department in February 1968, he: "...promoted the teaching of Asian languages, and worked to encourage public acceptance of the demographic fact of multi-culturalism and the recognition that Australia's future was bound up with that of her Asian neighbours." (Ayers, 1987, p. 134).

In 1969 Fraser, as a minister in the Gorton government, used the word 'multiculturalism' for the first time in an Australian Parliament. (Fraser & Simons, 2015, p. 426) In November 1969, Fraser addressed the State Zionist Council of NSW on a subject of "A Multicultural Society", in which he stressed the importance of preserving one's cultural ties with the country of origin. In Ayer's view: "The speech clearly signalled Fraser's preference, already clear in 1969, for a policy of multiculturalism rather than the older policy of assimilation of immigrants." (Ayers, 1987, p. 138).

Fraser's commitment to multiculturalism led to an open conflict with the then Immigration Minister Snedden and with the leadership of the Liberal Party, which in May 1971 re-adopted an immigration policy that was assimilationist and focussed on a large intake of immigrants but failed to address settlement and welfare issues adequately. Only after Malcolm Fraser took the party leadership from Billy Snedden on 21 March 1975 and became Leader of the Opposition, the Liberal Party embraced ethnic voters and multicultural ideas. With Grassby's departure from politics in 1974, Fraser realised that Labor's direct connection with the ethnic electorate had gone astray and put forward a set of attractive policies to ethnic communities for the 1975 election.

Fraser's prime ministership (1975–83) was characterised internationally and domestically by strong anti-racism and support for human rights. Internationally, he supported the Commonwealth in campaigning to abolish apartheid in South Africa. Fraser also strongly opposed white minority rule in Rhodesia. Domestically, Fraser established Australia's first Human Rights Commission, introduced laws providing freedom of information, and set up a permanent women's body to advise the government on women's affairs. He also legislated to give Indigenous Australians control of their traditional lands in the Northern Territory but resisted imposing land rights laws on state governments.

One of the first things the Fraser government did after its election victory in 1975 was to re-establish the Department of Immigration under its new name Department of Immigration and Ethnic Affairs (DIEA), with Michael Mackellar as the new immigration minister. Australia's refugee and immigration policies were significantly changed to expand immigration from Asian countries and allow more refugees to enter Australia. The immigration laws were finally reviewed to remove all racist migrant selection practices and procedures entirely, and in 1982 Australia adopted the Numerical Migrant Assessment System (NUMAS) that disregarded race in migrant selection.

Following the fall of Saigon in 1975, boats with Vietnamese refugees started arriving in Australia. Between 1976–79 2,029 refugees arrived by boat. Public opinion welcomed them, with some 73 per cent of Australians wanting refugees arriving by boat to be allowed to stay. (Phillips & Spinks, 2013) In 1977 the Fraser Government adopted a humanitarian refugee resettlement policy which opened Australia's door to the orderly migration of Indochinese, resulting in some 70,000 of them settling in Australia. The settlement of Indochinese refugees changed the ethnic mix of the Australian population forever with: "Entry of refugees together with family reunion programs meant that by 1995 there were 238,000 first- and second-generation Indochinese living in Australia – more than 1 per cent of the population." (Fraser & Simons, 2015, p. 421). The government also adopted a compassionate approach to Timor-Leste refugees, predominantly Muslim refugees fleeing the war in Lebanon and those from other conflict areas.

In addition to re-establishing DIEA, Fraser established an ethnic affairs unit in his own Department of the Prime Minister and Cabinet – a forerunner to Hawke's Office of Multicultural Affairs. The Population and Immigration Council was 'reconstituted' with broad membership, including the then Australian Council of Trade Unions President and future Labor Prime Minister Bob Hawke. The Council produced a green paper on Immigration Policies and Australia's Population by March 1977. It advised on the annual immigration intake and settlement strategies to achieve integration and social cohesion by giving the new migrants "the opportunity to preserve and disseminate their ethnic heritage." (Fraser & Simons, 2015, pp. 165 and 428).

In March 1977, Fraser Government established the Australian Ethnic Affairs Council under the leadership of Jerzy Zubrzycki. The Council produced a report on Australia as a multicultural society which recommended the adoption of a policy of multiculturalism based on three principles: "social cohesion, cultural identity and equality of opportunity and access." The government accepted the recommendation, and thus in 1977, Australia formally adopted the policy of multiculturalism. Prime Minister Fraser was convinced that "love of and loyalty to Australia were in no way incompatible with differences in culture and affection for the homeland." (Fraser &

Simons, 2015, p. 165). In other words, ethnic diversity was no longer seen as a threat to social cohesion; on the contrary, diversity was seen as Australia's strength. In 1982 Australian Council on Population and Ethnic Affairs (ACPEA), also with Zubrzycki as chair, proposed the fourth principle: "equal responsibility for, commitment to and participation in society." (ACPEA, 1982, p. 12).

Fraser also believed that the policy of multiculturalism requires a range of specific settlement programs targeting migrants with non-English backgrounds and that it is the government's responsibility to deliver them. Accordingly, in May 1977, Fraser established a review of post-arrival programs and services to migrants to be conducted by Melbourne barrister Frank Galbally. The inquiry was to report directly to him and was supported by his Department, not the Department of Immigration and Ethnic Affairs.

The December 1977 election Liberal platform firmly focussed on ethnic affairs issues and the rights of individuals:

"After pointing to the increased number of interpreters, translators and resource centres which his government was providing to the ethnic communities, Fraser promised to establish Ethnic Television, a national channel to give real and exciting substance to his support for the concept of multiculturalism which went back to his portfolio of Education and Science in late 1960. He also promised to establish Human Rights Commission, to introduce laws providing freedom of information, and to set up a permanent Women's Body to advise the government on women's affairs." (Ayers, 1987, p. 327)

During Fraser's second term as Prime Minister (1977–80), the multicultural programs were significantly advanced. Within 4 months of the election, ethnic liaison officers were employed in all Commonwealth Departments and agencies whose programmes and services affected the affairs of immigrants. From mid-January 1979 they should be generally available in their respective States to assist the Minister for Ethnic Affairs in promoting direct relations between the Federal Government and the ethnic communities. On 29 April 1979, the Prime Minister launched ethnic television on an experimental basis, with transmissions initially restricted to Sundays. In September, he appointed his adviser, Petro Giorgiou, as Secretary of the Ethnic Television Review Panel. (Ayers, 1987, p. 373)

The Galbally Review of *Migrant Programs and Services* was reported in May 1978 (Galbally, 1978) and it played a decisive role in further defining multicultural policy and Australian settlement programs. The Report was tabled in parliament in multiple languages, with the Prime Minister Fraser telling the parliament that Australia was:

"... at critical stage in developing a cohesive, united multicultural nation. The government accepts that it is now essential to give significant further encouragement to de-

velop a multicultural attitude in Australian society. It will foster the retention of the cultural heritage of different ethnic groups and promote intercultural understanding.” (Fraser & Simons, 2015, p. 435).

The Galbally Report provided “Guiding principles” of multiculturalism to lead the development of Australia as “a cohesive, united and multicultural nation,” where all members have equal opportunity to realise their full potential and equal access to programs and services. The report declared that all Australians have the right to maintain their culture without fear of prejudice and that the maintenance of diversity enriches Australia’s culture. It also created several ethno-specific rights, mostly dealing with access to government services to reduce the disadvantage experienced by migrants. The report also recommended the creation, where necessary, of special programs and services for migrants to ensure equality of access and provision.

Government adoption of the Galbally Report ensured that multiculturalism emerged in Australia for the first time as a well-articulated and government-endorsed policy based on an ideal of a society embracing the principles of social cohesion, equality of opportunity, and cultural identity. It is possibly essential to note here that multiculturalism was initially a policy oriented toward successfully settling migrants of non-English speaking backgrounds.

Multiculturalism was never intended as a policy to guide governments in forming immigration policies. The Report proposed the creation of a range of additional ethnic-specific services and programs, including the Multicultural Education Program, the English as a Second Language (ESL) program, Migrant Resource Centres, and the significant extension of existing services such as the Grant-in-Aid scheme, the Adult Migrant Education Program, the Bilingual Information Officer program, translating and interpreting services and government communications. Although no significant structural transformation of the existing centralised government departments and agencies was proposed, government agencies were to adjust their mainstream programs, employ ethnic liaison officers to provide better access to support general services and improve communication with migrant communities.

The Galbally Report also recommended the creation of the Special Broadcasting Service (SBS) – permanent radio and TV services to replace the experimental ethnic radio stations set up toward the end of the Whitlam era and the establishment of the Australian Institute of Multicultural Affairs (AIMA) – “a government-funded, independent research and advocacy body with a brief to assert pluralism and ensure that it was a source of strength rather than a treat.” (Fraser & Simons, 2015, p. 436).

The Fraser government promptly implemented the above recommendations with the help of specially created by the then Immigration Minister

Ian MacPhee taskforce of senior government officials.⁷ In 1979, parliament legislated the *Australian Institute of Multicultural Affairs Act 1979 (Cth)* to establish a body whose objectives included raising awareness of cultural diversity and promoting social cohesion, understanding and tolerance. In addition, in 1981, the Fraser government created the first federal Human Rights Commission to implement the *International Covenant on Civil and Political Rights* provisions domestically.⁸

Perhaps SBS, a government-legislated radio and television service with the principal function spelled out in its charter, “to provide multilingual and multicultural radio and television services that inform, educate and entertain all Australians and, in doing so, reflect Australia’s multicultural society” (Special Broadcasting Service, 2016), has been a standout, unique, and long-term educational success of the Fraser reforms.

Initially, Prime Minister Fraser intended that the Australian Broadcasting Commission (ABC) would establish permanent ethnic broadcasting. However, after almost a year of negotiations with the ABC, the government withdrew the offer and amended the *Broadcasting and Television Act 1942* to form the Special Broadcasting Service. This legislation came into force on 1 January 1978 and SBS TV began test transmissions in April. SBS TV started its regular daily broadcasting on its own Channel 28 on 24 October 1980. (Fraser & Simons, 2015, p. 438). When launching SBS TV, the Prime Minister emphasised that:

“These programs are not going to be designed for one particular group at one moment, and for another particular group at another moment, [but] designed to appeal to a very wide cross-section of people within Australia, designed in such a way that all Australians would want to see the programmes that are conducted on multicultural television. In that sense, multicultural television is not something that divides or sets apart, as just a foreign language broadcast would tend to do; rather it is something that tends to unify and have people understand better what this Australia is about. /.../ It is important that all Australians understand as much as possible of the backgrounds, the history, the culture, of other Australians. (Ayers, 1987, p. 373).

In 1991 the government passed *The Special Broadcasting Service Act 1991 (Cwlth)*, which came into effect on 23 December 1991 and established the Special Broadcasting Service as a separate corporation. This Act gave the SBS a clear charter, setting it as a second to ABC national broadcaster. (Special Broadcasting Service, 2016)

⁷ Despite the existing financial austerity measures, the government allocated an extra \$50 million over three years to secure implementation. The program was paid for by the revenue resulting from the removal of tax deductibility for money sent by migrants to support families overseas.

⁸ Of particular importance was ICCPR Article 27, which states: “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their religion, or to use their own language”.

Fraser government also created effective consultation networks with ethnic communities and gave their leaders unprecedented access to government. He promoted with his parliamentary colleagues and Federal departments the development of an ongoing liaison and direct relations with ethnic communities. In May 1981, the Australian Ethnic Affairs Council, the Australian Population and Immigration Council, and the Australian Refugee Advisory Council were merged to form the Australian Council on Population and Ethnic Affairs under the leadership of Professor Zubrzycki. It was also when states and territories established multicultural agencies, policies, and programs. State-managed school education systems put in place a range of multicultural policies and programs seeking to address cultural and linguistic diversity and to win support for the policy of multiculturalism in the broader Australian community. School curricula were reformed to acknowledge and respond to the multicultural nature of Australian society. (for more: Chodkiewicz & Burrige, 2013) Also, community-based ethnic schools started to flourish after securing extra government resources.

Malcolm Fraser took pride in his multicultural policies and regarded them as one of the key achievements of his prime ministership. Fraser's attitude is reflected in his autobiography *The Political Memories* (Fraser & Simons, 2015), which devotes some thirty pages long chapter called "Leadership. Immigration and Refugees" to his achievements in this area. Fraser's government policies established a lasting place for the policy of multiculturalism on the Australian political scene, and many of Fraser's multicultural initiatives lasted and were built upon by all successive Federal governments.

Regrettably, Fraser's positive approach to the intake of Vietnamese and Lebanese refugees, robust multiculturalism, and support for Aboriginal land rights was only sometimes appreciated by the elements of Australian public opinion and some of his parliamentary colleagues. Ayers argues that: "the image of the Fraser government suffered because of these progressive policies and the emerging hard mood of economic rationalism." (Ayers, 1987, p. 470) and contributed to his election defeat in 1983.

The Hawke/Keating Labor Government (1983–1996) – Mainstreaming of Services, National Identity and Economic Focus

Although the Labor Whitlam Government created an environment and the opportunities to develop a new multicultural approach to managing cultural diversity, it was only during Labor's 1979 Conference that multicultural concepts were officially introduced into the party platform.

Labor was returned to government in 1983 under Bob Hawke's leadership and initially started dismantling some of the multicultural institutions and programs created by the Fraser government. First, a review of AIMA was commissioned in 1983, resulting in the repeal of the *Australian Institute of Multicultural Affairs Act 1979* and the closure of the Institute in 1986. (Committee of Review of the AIMA, 1983) Then, preparations for the forthcoming budget revealed a proposed merger between SBS and ABC broadcasters that would effectively disband SBS, a significant reduction in funding for the English as a Second Language program, and the abolition of the Multicultural Education Program. Public protests followed and forced the government to change its approach.

In December 1985, a Committee of Review of Migrant and Multicultural Programs and Services (ROMAMPAS) was created under the leadership of Dr James Jupp to advise on the federal government's role in assisting migrants to achieve equitable participation in Australian society. The Committee reported in August 1986 (Department of Immigration and Ethnic Affairs, 1986). It adopted four guiding principles that aligned with the Galbally 1978 principles. The key differences with Fraser's approach were the implementation proposals.

The main ROMAMPAS recommendation was to move away from an ethno-specific service delivery model to the mainstream service model, providing, where possible, services to migrants through government mainstream service agencies under the new policy of 'Access and Equity' (A&E).⁹

There were also several recommendations for cost-sharing between federal and state governments, including a proposal about the progressive introduction of agency-user-pay arrangements with state governments to use Telephone Interpreting Service. In addition, the Hawke government implemented the A&E framework and established procedures to ensure that the onus is on the government departments to provide equitable access to services to all Australians, regardless of their ethnic backgrounds.

Another key outcome of the Report was the establishment in 1987 of the Office of Multicultural Affairs (OMA) in the Department of the Prime Minister and Cabinet and of a prime ministerial advisory body, the Australian Council of Multicultural Affairs (ACMA). In addition, in 1989, the government established the Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research within the Department of Immigration and Ethnic Affairs (to fill the vacuum created by the closure of AIMA).

The establishment of OMA as a central coordinating agency for multicultural policy and programs under the dynamic leadership of Professor Peter Shergold created a golden era in Australian multiculturalism and ensured that the years of Hawke/Keating governments were characterised by a high-pro-

⁹ For more about the A&E concept, see the Access and Equity Evaluation Report. (Department of the Prime Minister and Cabinet, 1992) and Cross-Portfolio Evaluation (Ozdowski, 1992).

file expansion of multicultural narrative and linking it to the mainstream with a maxim that “multiculturalism is for all Australians”. Throughout the Australian Bicentenary in 1988 and afterwards, constant efforts were made to link multiculturalism to Australian identity and values. Strong educational efforts were made to “place multiculturalism within a national narrative where cultural diversity and tolerance were part of Australian national identity.” (Koleth, 2010).

Perhaps the most significant achievement of the Hawke government was the adoption—in 1989—of the “*National Agenda for a Multicultural Australia. Sharing Our Future*” developed by the Australian Council on Multicultural Affairs under the leadership of Sir James Gobbo. (Office of Multicultural Affairs, 1989) The Agenda was developed with the help of significant social and economic research and community consultations. The National Agenda identified and defined three dimensions of multicultural policy, namely:

(1) Cultural identity: the right of all Australians, within carefully defined limits, to express and share their individual cultural heritage, including their language and religion.

(2) Social justice: the right of all Australians to equality of treatment and opportunity and the removal of barriers of race, ethnicity, culture, religion, language, gender or place of birth; and

(3) Economic efficiency: the need to maintain, develop and utilise effectively the skills and talents of all Australians, regardless of background. (OMA, 1989, p. viii)

The National Agenda also for the first time defined the “limits of Australian multiculturalism” by stating that:

(1) multicultural policies are based upon the premise that all Australians should have an overriding and unifying commitment to Australia, to its interest and future first and foremost;

(2) multicultural policies require all Australians to accept the basic structures and principles of Australian society – the Constitution and the rule of law, tolerance and equality, Parliamentary democracy, freedom of speech and religion, English as the national language, and the equality of the sexes; and

(3) multicultural policies impose obligations as well as confer rights – the right to express one’s own culture and beliefs involves a reciprocal responsibility to accept the rights of others to express their views and values. (OMA, 1989, p. viii)

The National Agenda was a high-profile document and won bi-partisan support. It shifted the emphasis away from Galbally’s focus on migrants’ needs and entitlements in the settlement process to the broad principle that multiculturalism is a policy for all Australians that requires equity in access to government services and not ethno-specific services. It emphasised migrants having an overriding and unifying commitment to Australia and acceptance

of Australia's basic structures and principles. It represented a shift from an ethnic rights approach towards a citizenship model of multiculturalism. Multiculturalism was meant to be the national identity of all Australians. Nevertheless, it also meant a decline in the delivery of ethno-specific services, such as access to hospital interpreting services, and provided the government with some savings.

Some also criticised the Agenda, claiming that it did not address structural inequities or racism. They argued that equal opportunities alone might not be sufficient to deliver social justice for all NESB-background migrants and that some migrants may require special affirmative measures to achieve equality.

The Agenda also rejected the argument that the governments are responsible for providing funds to NESB communities to preserve their customs and traditions. Preserving minority cultures was seen mainly as a private group responsibility. In contemporary terms, it rejected what we would now call a "woke" approach to multiculturalism and migrant rights.¹⁰

The Hawke government's reduction of ethno-specific settlement services could be justified to some extent because the new labour market suitability and English language criteria were toughened for prospective migrants. Migrants selected under the 1979 introduced Numerical Multi-factor Assessment System (NUMAS) points system rating age, language, qualifications, skills, and family status have been vastly different from post-WWII migrants.

They must have English language skills and require much less settlement support; they also more often maintain active links with their countries of birth. In addition, a robust system of dedicated settlement support was created for people migrating under refugee or humanitarian entry programs.

Hawke's era was also characterised by the further enhancement of consultations with ethnic communities and by the strengthening of the links between ethnic leadership and the Commonwealth and State governments. In addition, a major educational effort was made to inform the Australian community about the nature of Australian multiculturalism, promote intercultural understanding, and combat racism. Teaching non-English languages was also enhanced (Lo Bianco, 1987) and interpreting and translating services were re-engineered.

When Paul Keating replaced Bob Hawke as Prime Minister at the end of 1991, he ditched the creation of an Australian Multiculturalism Act supported by Hawke. Keating regarded multiculturalism through the prism of his experience in the suburb of Bankstown, where he spent his youth and where

¹⁰ Kathrine Betts distinguished two meanings of multiculturalism. (Markus, A., 2011, p. 91) 'Soft' multiculturalism is based on the idea that we should be tolerant, and 'hard' multiculturalism means that in addition to welcoming cultural diversity, the government should provide resources to NEBS groups for cultural maintenance. The National Agenda and all post-Hawke governments clearly opted for a more popular soft version and avoided the hard version in their policies.

from he was elected to the House of Representatives in 1969 – it was a picture of tolerance and patriotic conformity:

“I lived in Bankstown where it had gone from Anglo-Irish to Greeks and Italians and then to Lebanese and Vietnamese and I lived there until I became treasurer in 1983 and I had never seen one nasty ethnic inspired event. I am not saying there hadn’t been some ... I thought the thread that held the place together, in the minds of the public, the tolerance of different cultures, religions and ethnic groups was the fact that they would and should commit first and foremost to the new adopted country, to its principles and standards, to Australia. And this was not too much to expect.” (Kelly, 2009, p. 156).

As the Prime Minister, Keating viewed multiculturalism as reflecting Australia’s national identity. He viewed it more as a big-picture policy that delivers conformity with Australian values and brings international connections. He expected that migrants would naturally be loyal to multicultural Australia accepting the basic principles of Australian society, including the Constitution and the rule of law, parliamentary democracy, freedom of speech and religion, English as a national language, equality of the sexes, and tolerance (Kelly, 2009, p. 156).

The novel element of Keating’s approach to multiculturalism was his attempt to link it more effectively to the benefits of globalisation by creating a ‘productive diversity’ policy that sought to promote a business case for better utilisation and economic management of diversity. It attempted to utilise multicultural diversity to increase the productivity of Australian workplaces and international trade. It assumed that, with proper management, a diverse workforce would deliver a broader range of skills, cultures, and experiences amongst employees, resulting in innovation dividends and higher productivity. It is also assumed that Australia’s multicultural character gives Australia a competitive edge in an increasingly globalised world. (Cope & Kalantzis, 1997).

In 1991, Keating also ordered OMA to undertake a major evaluation of the effectiveness of the 1985 Access and Equity Strategy (Department of the Prime Minister and Cabinet, 1992). The evaluation had a significant research budget and involved federal service departments. It brought mixed results and resulted in forty-three recommendations about better delivering mainstream Commonwealth services to ethnic clients. (Ozdowski, 1992). In 1994, a new National Multicultural Advisory Council was established to review and update Hawke’s 1989 National Agenda. Its Report, launched in June 1995, found that much had been achieved and recommended some further initiatives, but the concept of multiculturalism remained the same.

However, the high profile of multiculturalism brought some populist backlash towards the end of the Hawke/Keating era. Questions started to be asked if the multicultural society was indeed a desirable model for Australia. First

signs were noted as early as 1988, when a report brought by the government created an ad-hoc Committee to Advise on Australia's Immigration Policies, chaired by Dr Stephen FitzGerald, found

“a key problem in maintaining support for immigration was a profound distrust by Australians of the policy of multiculturalism.” and that as the philosophy of multiculturalism was not widely understood, “... the ensuing uninformed debate (was) damaging the cause it seeks to serve.” (FitzGerald, 1988).

Some also criticised the slogan that multiculturalism is for all Australians as reducing the mainstream Anglo-Celts to a status of ethnic group and demeaning their heritage and its right to primacy (Markus, 2011, p. 90). Graeme Campbell,¹¹ a maverick Labor member for Kalgoorlie, and some politicians and academics amplified the FitzGerald message and were further fuelled by emerging public criticism of the high immigration intake, an apparent lack of border control because of “boat people” arrivals,¹² and the fact that some of the most recently arrived humanitarian settlers from Vietnam and Lebanon were experiencing significant settlement problems.

To deal with public criticism of immigration policies, in 1992, the Keating government introduced an indefinite mandatory detention system for unauthorised boat arrivals. Keating strengthened detention laws for persons entering Australia without a valid visa. To appease the ethnic communities, Keating also amended the *Racial Discrimination Act 1975* by adding Section 18C, which makes it illegal to “offend, insult, humiliate or intimidate” people on race grounds. The Coalition had opposed section 18C on free-speech grounds.¹³

Conclusions

It took post-World War 2 Australia almost 50 years to create a non-discriminatory, modern immigration system and a set of measures to settle migrants and achieve social cohesion successfully. Various mechanisms were used to achieve this, including legislation and associated regulations, policy state-

¹¹ For his views, Campbell was expelled from the party on 30 November 1995 and, in June 1996, founded the Australia First Party. However, he was defeated in the 1998 federal election.

¹² Between 1990 and 1998, boats arrived at the rate of about 300 people per annum – mainly from Cambodia, Vietnam, and southern China.

¹³ Section 18C of the *Racial Discrimination Act* continues to create controversy. Its critics argue that 18C is too broad and too vague and should be repealed. They also claim that 18C targets language and emotions far beyond what the *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, and Article 4 in particular, allows.

ments, bureaucratic directives, and budgetary measures. The current system is a living organism being adjusted daily to respond to the changing circumstances and political priorities.

Immigration and citizenship issues are the key targets of legislative and regulatory measures. Key legislation includes the *Migration Act 1958 (Cth)* (as amended) together with the *Migration Regulations 1994* and the *Australian Citizenship Act 1948 (Cth)*, which was replaced in 2007 by the *Australian Citizenship Act 2007 (Cth)*.

Legislative measures to advance social cohesion focus on the *Racial Discrimination Act 1975 (Cth)* and the office of the Race Discrimination Commissioner located at the Australian Human Rights Commission. It is important to acknowledge here the role of the international human rights instruments in shaping Australia's immigration and anti-discrimination laws. Australia, however, is the only Western country without a statutory Bill of Rights.

Although multiculturalism provides a normative framework for migrant integration, Australia has no federal Multiculturalism Act like Canada. Multiculturalism is implemented through a set of national policy statements, administrative arrangements, and budgetary measures delivering, for example, settlement programs for refugees, interpreting services, or community grants, to name only a few. Access and Equity policy – the key architecture for service delivery through the mainstream agencies – was not legislated for. The only notable exception is the *Special Broadcasting Service Act 1991 (Cth)*, which provides multilingual and multicultural broadcasting and digital media services.

Abstrakt

W artykule opisano federalne środki legislacyjne i polityczne, które Australia zastosowała w celu przezwyciężenia polityki „białej Australii” i polityki asymilacji oraz zastąpienia ich imigracją bez podziałów rasowych i wielokulturowością – jako filarami społecznej spójności. Przeanalizowano rozwój federalnych przepisów, polityk i programów dotyczących migracji, osiedlania się oraz wielokulturowości w latach 1972–1996.

Artykuł ukazuje również wpływ międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka na zmiany legislacyjne w Australii.

Słowa kluczowe: wielokulturowość, imigracja, Australia, rasizm, społeczna spójność, integracja społeczna, asymilacja.

REFERENCES

- Australian Council on Population and Ethnic Affairs – ACPEA. (1982). *Multiculturalism for all Australians. Our developing nationhood*. Australian Government Publishing Service (AGPS).
- Ayres, P. (1987). *Malcolm Fraser, a biography*. Heinemann.
- Chodkiewicz, A., & Burrige, N. (2013). *Addressing Diversity in Schools: Policies, Programs and Local Realities*. In Jakubowicz, A., & Ho, C. (eds). *For those who've come across the seas: Australian multicultural theory, policy and practice*, Australian Scholarly Publishing, 210–222.
- Colebatch, H. (2014). *The Whitlam Government and the Betrayal of the South Vietnamese*. In *Quadrant Online*, LVIII(6) June.
- Committee of Review of the Australian Institute of Multicultural Affairs. (1983). *Report to the Minister for Immigration And Ethnic Affairs*. AGPS.
- Cope, B., & Kalantzis, M. (1997). *Productive diversity: A new, Australian model for work and management*. Pluto Press.
- Department of Immigration and Ethnic Affairs. (1986). *Committee of review of migrant and multicultural programs and services (ROMAMPAS) report*. AGPS.
- Department of the Prime Minister and Cabinet. (1992) *Access and equity evaluation report*. AGPS.
- FitzGerald, S. (1988) *Immigration: A commitment to Australia report*. AGPS.
- Fraser, M., & Simons, M. (2015). *Malcolm Fraser*. The Miegunyah Press.
- Galbally, F. (1978). *Migrant services and programs*. AGPS.
- Grassby, A. (1973). *A Multi-Cultural Society for the Future*. A paper prepared for the Cairnmillar Institute's Symposium: *Strategy 2000: Australia for Tomorrow* held on 11 August 1973. AGPS.
- Grassby, A. (1973a). *Australia's Decade of Decision: A report on migration, citizenship, settlement and population* tabled in the House of Representatives on 11 October 1973, Canberra, AGPS.
- Jupp, J. (1988). *The Australian People. Its People and Their Origins*, Angus and Robertson Publishers.
- Jupp, J. (1998). *Immigration*. Oxford University Press.
- Kalantzis, M., & Cope, B. (2013). "Immigration and Multiculturalism" in Bramston, T., *The Whitlam Legacy*, Annandale: The Federation Press, 244–54.
- Kelly, P. (2009). *The march of patriots*. Melbourne University Press.
- Koeth, E. (2010). *Multiculturalism: A review of Australian policy statements and recent debates in Australia and overseas*. Research Paper No. 6, 2010–11, Parliament of Australia.
- Lo Bianco, J. (1987). *National policy on languages*. AGPS.

Lopez, M. (2000). *The origins of multiculturalism in Australian politics 1945–1975*. Melbourne University Press.

Lynch, P. (1971). *The evolution of a policy*. AGPS.

Markus, A. (2011). Attitudes to multiculturalism and cultural diversity. In M. Clyne & J. Jupp (Eds), 2011, 89–100. The Australian National University E Press.

Naraniecki, A. (2013). Zubrzycki and multicultural governance in Australia. *Journal of Intercultural Studies*, 34(3), 246–261.

Office of Multicultural Affairs. (OMA) (1989). *National agenda for a multicultural Australia*. AGPS.

Ozdowski, S. (1992). Cross-portfolio evaluation. In Department of the Prime Minister and Cabinet, *Access and Equity Evaluation Research*, AGPS.

Ozdowski, S. (2016). Australia: Immigration and Multiculturalism. In *Krakowskie Studia Międzynarodowe*. No. 4 (xiii), 175–248. Kraków.

Ozdowski, S. (2020) History of Multiculturalism in Canada and Australia: its aim, successes, and challenges to national identity; Chapter 11 in Abe W. Ata (editor) *Muslim Minorities and Social Cohesion Cultural Fragmentation in the West*; Imprint Routledge, London; eBook ISBN 9781003044529.

Phillips, J., & Spinks, H. (2013). *Boat arrivals in Australia since 1976*. Parliament of Australia Research Paper (with Statistical appendix updated 23 July 2013).

Price, C. (1979). Immigration and ethnic affairs. In A. Patience & B. Head (Eds.), *From Whitlam to Fraser: Reform and Reaction in Australian Politics* (pp. 201–213). Oxford University Press.

Special Broadcasting Service. (2016). *Corporate: SBS Charter*, SBS Charter | SBS Corporate [accessed: 29.06.2023].

Whitlam, E. G. (1972). *It's time for leadership*. Australian Labor Party.

Whitlam, E. G. (1974). The Whitlam government: Ministerial Statement, *Commonwealth Parliamentary Debates*, House of Representatives, 5 December, Canberra: Commonwealth Parliament, 4654–7; 4666–86.

Whitlam, E. G. (1975). *Speech Notes for a Meeting of Ethnic Organisations speech delivered in Lower Town Hall on 27 July 1975*. Australian Labor Party.

Whitlam, E. G. (1985). *The Whitlam Government 1972–1975*. Viking.

Wilson, P. (1978). Immigrants, politics and Australian society. In G. Duncan (Ed.), *Critical Essays in Australian Politics*, 164–183. Edward Arnold.

Zubrzycki, J. (1995). *Making Multicultural Australia Arthur Calwell and the origin of post-war immigration*. Canberra: Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research.



Ganesh V. Radhakrishnan*

Transforming Poland's Infrastructure: Lessons from India's Digital Procurement Revolution

[Przekształcanie infrastruktury w Polsce: wnioski płynące z cyfrowej rewolucji w obszarze zamówień publicznych w Indiach]

Abstract

This study investigates Poland's potential to revolutionize its infrastructure development by adapting lessons from India's digital transformation in public procurement. Using a comparative case study methodology analyzing data from 2015–2024, the research examines India's Government e-Marketplace (GeM), blockchain integration, and AI-driven analytics, evaluating their applicability to Poland's context. Findings reveal opportunities for Poland to enhance efficiency, transparency, and cost-effectiveness in procurement, with potential savings of 15–25% and a 40% reduction in procurement cycle times. Key recommendations include upgrading the *e-Zamówienia* platform, implementing a national digital skills program, and phased integration of advanced technologies. The study highlights South-North knowledge transfer challenges, including EU regulatory alignment and digital skills gaps. It contributes to digital transformation literature by offering insights into adapting large-scale initiatives across diverse socio-economic contexts, addressing the gap in comparative studies between emerging and developed economies. Future research directions include longitudinal studies on economic impacts and comparative analyses with other EU states, focusing on regulatory harmonization and technology adoption rates.

Keywords: digital transformation, public procurement, infrastructure development, India, Poland, e-Governance, blockchain, Artificial Intelligence, South-North knowledge transfer, EU Digital Policy.

* **Ganesh V. Radhakrishnan** – PhD, DSc, MBA, senior professor, KIIT School of Management, Department of Economics and Finance, Kalinga Institute of Industrial Technology (affiliation), Bhubaneswar, Odisha, India; <https://orcid.org/0000-0003-4046-0995>; gv.radhakrishnan@ksom.ac.in / dr nauk społecznych, MBA, starszy profesor, Szkoła Zarządzania KITT, Wydział Ekonomii i Finansów, Instytut Technologii Przemysłowej Kalinga (afiliacja), Bhubaneswar, Odisha, Indie.

Introduction

The digital transformation of public procurement and infrastructure operations has emerged as a critical driver of economic growth, improved governance, and enhanced public service delivery globally. As nations strive to modernize their infrastructure and streamline government processes, the experiences of countries that have successfully navigated this digital transition offer valuable lessons. In particular, India's advancements in digital procurement provide a compelling case study for countries like Poland, which are eager to accelerate their own digital development.

The rapid evolution of digital technologies has significantly reshaped global infrastructure development, particularly in procurement and operational processes. Digital transformation—characterized by the integration of technologies such as artificial intelligence (AI), blockchain, and data analytics—has proven to be a significant driver of efficiency, transparency, and economic growth. India's Government e-Marketplace (GeM), launched in 2016, exemplifies this transformation. As of 2022, GeM has facilitated transactions worth over \$24 billion, involving more than 4 million registered sellers, and has achieved cost savings of 15–25% for government agencies (Government e-Marketplace, 2023).

In contrast, Poland, as a growing economy within the European Union, stands at a pivotal moment in its digital procurement journey. While Poland has made notable progress in digitizing public services through initiatives like the *e-Zamówienia* platform, it still faces challenges in fully integrating digital tools into procurement processes and infrastructure management. The disparity between India's advanced implementation and Poland's ongoing development presents a unique opportunity for cross-national learning and adaptation.

This study aims to address a significant gap in the literature by providing a comprehensive comparative analysis of India's digital procurement strategies and their potential application in the Polish context. While previous research has examined digital procurement in various national contexts, few studies have explored the transferability of lessons from emerging economies to EU member states in this domain.

The primary objectives of this research are to:

1. Examine the key components and success factors of India's digital procurement initiatives, particularly the Government e-Marketplace (GeM).
2. Assess the current state of digital procurement and infrastructure management in Poland, identifying gaps and opportunities for improvement.
3. Develop a comparative framework to evaluate the transferability of India's digital strategies to Poland's socio-economic and regulatory environment.

4. Propose actionable recommendations for Polish policymakers and public administrators to enhance digital capabilities in public procurement and infrastructure management.

To achieve these objectives, this study employs a qualitative comparative case study methodology, particularly suitable for exploring complex phenomena within their real-life contexts. By juxtaposing India's experiences with Poland's current challenges, this research identifies practical lessons and best practices applicable to Poland's digital transformation efforts (Yin, 2018).

The findings of this study contribute to the growing body of literature on digital transformation in public procurement by offering insights into South-North knowledge transfer and the adaptation of large-scale digital initiatives across diverse socio-economic landscapes. Key results indicate that by adapting India's innovations to its context, Poland could potentially achieve 15–25% savings in procurement processes, significantly enhance transparency, and position itself as a leader in digital governance within the EU.

The subsequent sections of this paper will provide a detailed literature review, outline the methodology employed, present the comparative analysis of India and Poland's digital procurement landscapes, and conclude with actionable recommendations and implications for future research and policy development.

Literature Review

The digital transformation of public procurement has emerged as a critical driver of economic growth, improved governance, and enhanced public service delivery worldwide. This literature review examines the evolution of digital procurement practices, with a focus on India's experiences and their potential relevance to Poland's context.

Digital Transformation in Public Procurement

The integration of digital technologies in public procurement has significantly reshaped infrastructure development and operational processes globally. Singh (2019) argues that digital transformation, characterized by the adoption of artificial intelligence (AI), blockchain, and data analytics, has become a key driver of efficiency, transparency, and economic growth in the public sector. This view is supported by Mehra (2021), who highlights how these technologies have revolutionized public-sector infrastructure management.

India's Digital Procurement Initiatives

India's journey in digital procurement builds upon decades of e-governance experimentation and innovation (Bhatnagar, 2009). The Government e-Marketplace (GeM), launched in 2016, stands out as a flagship program that has transformed India's procurement ecosystem.

Government e-Marketplace (GeM)

GeM has been instrumental in addressing long-standing inefficiencies in public procurement. Key features of GeM include:

- ◆ **End-to-End Digital Processes:** The platform enables seamless operations from vendor registration to payment processing.
- ◆ **Real-Time Price Comparison:** Users can compare prices across suppliers, promoting cost-effectiveness and transparency.
- ◆ **Elimination of Intermediaries:** Direct connections between buyers and sellers reduce transaction costs and improve operational efficiency (Government e-Marketplace, 2023)

The impact of GeM has been substantial. As of 2022, it facilitated transactions worth approximately ₹1.8 trillion (around \$24 billion), with over 4 million registered sellers. Government entities report average procurement cost savings of 15–20%, with procurement cycle times reduced from 60 days to about 15 days (Ministry of Commerce and Industry, 2023).

Technological Infrastructure

India's digital procurement initiatives are supported by a robust technological foundation comprising:

- ◆ **Blockchain Integration:** Provides immutable transaction records, enhancing transparency and reducing fraud.
- ◆ **AI-Driven Analytics:** Facilitates predictive pricing, demand forecasting, and vendor performance analysis for data-driven decision-making.
- ◆ **Cloud Computing:** Supporting real-time data sharing and collaboration (Mehra, 2021).

Poland's Current Digital Procurement Landscape

In contrast to India's advanced implementation, Poland's digital procurement efforts are still evolving. Key initiatives include:

- ◆ **E-Zamówienia Platform:** Poland's central e-procurement system, designed to digitize and centralize public procurement processes.
- ◆ **The Operational Programme Digital Poland 2014–2020** was a nationwide initiative funded by the European Union, allocating approximately €2.17 billion to accelerate digital transformation across sectors through broadband infra-

structure, e-government services, and digital skills development (European Commission, 2020). This agenda continues under the European Funds for Digital Development 2021–2027, managed by the Ministry of Digital Affairs and the Digital Poland Project Centre (Ministry of Digital Affairs, 2023).

However, Poland faces several challenges in its digital procurement evolution:

1. **Digital Skills Gap:** Limited training for government employees on digital tools.
2. **Legacy Systems:** Outdated systems impeding the transition to fully digital solutions.
3. **Regulatory Compliance:** Complexity in aligning digital transformation efforts with both national and EU regulations (European Commission, 2023).

Comparative Analysis and Knowledge Transfer

The literature reveals significant differences in the scale and scope of digital procurement initiatives between India and Poland. While India has successfully implemented blockchain, AI, and cloud computing in procurement, Poland is still in the early stages of adopting these technologies (Panda, Sahu & Gupta, 2014; Mehra, 2021). However, there are also similarities in their approaches, particularly in their focus on transparency and SME empowerment through digital platforms (European Commission, 2020; Ministry of Development, 2022).

While existing literature provides insights into the digital transformation of public procurement in both India and Poland, there is a notable gap in research examining the transferability of lessons from emerging economies like India to EU member states like Poland. This study aims to address this gap by providing a comprehensive comparative analysis and developing actionable recommendations for Poland's digital procurement transformation.

Future research directions could include longitudinal studies on the long-term impacts of digital procurement initiatives and comparative analyses with other EU member states to identify best practices and potential areas for collaboration.

Methodology

This study employs a qualitative comparative case study approach to analyze India's digital transformation in procurement and operations, extracting lessons that can be adapted to Poland's infrastructure development context.

This methodology is particularly effective for investigating complex phenomena within their real-life settings and comparing experiences across diverse socio-economic environments (Yin, 2018).

Research Design

The research design integrates a systematic literature review and document analysis to examine India's digital procurement initiatives, focusing on the Government e-Marketplace (GeM), and compare them with Poland's current landscape. This approach ensures a comprehensive understanding of India's digital transformation strategies, implementation challenges, and outcomes, while evaluating their relevance for Poland (Panda, Sahu & Gupta, 2014). The qualitative comparative case study method was chosen for several reasons:

1. It allows for an in-depth exploration of complex, real-world phenomena.
2. It facilitates the comparison of different contexts (India and Poland) while considering their unique socio-economic and regulatory environments.
3. It enables the identification of transferable lessons and best practices.
4. It aligns with the research objectives of understanding and comparing digital procurement transformations across different national contexts.

Case Study Selection

India and Poland were selected as the primary cases for this study based on the following criteria:

1. **Relevance:** Both countries have implemented digital procurement initiatives, allowing for meaningful comparison.
2. **Contrast:** India represents an emerging economy with advanced digital procurement systems, while Poland is an EU member state in the process of digital transformation.
3. **Scale of Implementation:** India's GeM provides a large-scale example of successful digital procurement transformation.
4. **Potential for Knowledge Transfer:** The contrast between the two countries offers opportunities for identifying transferable lessons.
5. **Data Availability:** Sufficient publicly available information exists for both countries to conduct a thorough analysis.

Data Collection Methods

The study utilizes secondary data from various credible sources to ensure robustness and depth, including:

- ◆ **Academic Databases:** Searches are conducted in Google Scholar, Scopus, and JSTOR for peer-reviewed literature on digital procurement and infrastructure development.
- ◆ **Government Reports and Policy Documents:** Official documents from India's Ministry of Electronics and Information Technology (MeitY) and Poland's Ministry of Development provide context-specific insights.
- ◆ **Industry Publications and White Papers:** Reports from leading industry analysts offer detailed accounts of technological trends and adoption strategies.
- ◆ **Case Studies:** Examples of digital procurement implementations in India, particularly GeM, are critically reviewed.
- ◆ **International Reports:** Publications by organizations such as the World Bank and OECD contextualize India's and Poland's digital transformation efforts within a global framework.

The data collection focuses on literature published between 2015 and 2024 to ensure that findings reflect recent advancements and trends. Selection criteria for academic papers include relevance to the research topic, citation count, and publication in reputable journals. Search terms include combinations of "digital procurement," "e-governance," "Government e-Marketplace," "digital transformation," and "infrastructure development" with the keywords "India" and "Poland."

Data Analysis

A thematic analysis approach is adopted to systematically evaluate the collected data. The analysis process involves:

1. **Theme Identification:** Identifying recurring themes and patterns in India's digital procurement strategies.
2. **Impact Evaluation:** Analyzing performance metrics such as cost savings, efficiency improvements, and transparency enhancements.
3. **Challenge Assessment:** Examining barriers faced during implementation and strategies employed to overcome them.
4. **Comparative Analysis:** Evaluating India's digital procurement achievements against Poland's current landscape.
5. **Recommendation Development:** Synthesizing findings to formulate actionable strategies for Polish policymakers and public administrators.

Ethical Considerations

Although this research relies solely on publicly available secondary data, several ethical principles are adhered to:

- ◆ Accuracy: Ensuring all sources are accurately represented while reporting findings without bias.
- ◆ Objectivity: Avoiding subjective interpretations; ensuring data analysis is evidence-based.
- ◆ Intellectual Property: Properly attributing all sources while respecting copyright laws.

Comparative Framework

The comparative framework for analyzing India's and Poland's digital procurement landscapes is developed based on key themes identified in the literature review. These themes include:

1. Technological infrastructure
2. Regulatory environment
3. Scale and scope of implementation
4. Impact on efficiency and transparency
5. Challenges and barriers to adoption
6. Stakeholder engagement and capacity building

This framework guides the analysis and comparison of the two countries' experiences, facilitating the identification of transferable lessons and best practices.

Limitations

The study acknowledges certain limitations:

1. Secondary Data Dependency: Reliance on published data may exclude the most recent developments or unpublished insights.
2. Cultural and Contextual Variances: Differences between India's and Poland's socio-economic contexts may affect the direct applicability of some strategies.
3. Technological Evolution: The rapidly changing nature of digital technologies may render some findings less relevant over time.

Despite these limitations, this methodology provides a robust framework for understanding the transferability of India's digital procurement strategies to Poland's infrastructure development efforts.

Case Study: India's Digital Transformation in Procurement

India's journey toward digital transformation in procurement and operations offers valuable insights for countries like Poland, which seek to modernize their infrastructure and streamline government processes. This case study explores the key components of India's digital procurement initiatives, focusing on the Government e-Marketplace (GeM) and the technological infrastructure that supports its success.

Government e-Marketplace (GeM): A Revolutionary Platform

Introduced in 2016, the Government e-Marketplace (GeM) has revolutionized India's public procurement landscape. Designed as a comprehensive online platform, GeM facilitates the procurement of goods and services by government entities, transforming traditional procurement processes. The platform offers several distinct advantages (Singh, 2019):

- ◆ **End-to-End Digital Process:** GeM ensures a fully digital procurement workflow, encompassing vendor registration, order placement, and payment processing.
- ◆ **Real-Time Price Comparison:** Users can compare prices across suppliers, promoting transparency and cost-effectiveness.
- ◆ **Elimination of Intermediaries:** Direct connections between buyers and sellers reduce transaction costs and enhance efficiency.
- ◆ **Simplified Vendor Registration:** Small and medium enterprises (SMEs) benefit from a streamlined registration process, encouraging their participation in government procurement.

Performance Metrics

The measurable impact of GeM underscores its transformative potential:

- ◆ **Transaction Volume:** As of August 8, 2024, GeM has recorded procurement worth ₹1,92,433 crore (US\$23.1 billion), representing a 136% growth compared to the same period in the previous year (Ministry of Commerce and Industry, 2024)..
- ◆ **Registered Users:** Over 4 million sellers have adopted the platform, demonstrating its widespread acceptance.
- ◆ **Cost Savings:** Government entities report average procurement cost savings of 15-20%.
- ◆ **Procurement Cycle Time:** The average cycle time has decreased significantly, from 60 days to about 15 days (Government e-Marketplace, 2023).

Technological Infrastructure

India's digital procurement ecosystem is underpinned by advanced technological solutions (Mehra, 2021):

1. **Blockchain Integration:**
 - Provides immutable transaction records to enhance transparency.
 - Reduces fraud through secure verification mechanisms.
 - Enables smart contracts to automate compliance and payments.
2. **Artificial Intelligence (AI) Applications:**
 - Predictive analytics improve pricing forecasts and demand planning.
 - Vendor performance evaluation tools support informed decision-making.
 - Automated compliance checks minimize administrative efforts.
3. **Cloud Computing:**
 - Ensures scalability and facilitates real-time data access.
 - Securely stores sensitive procurement data while enabling authorized collaboration.

Regulatory Framework

India's digital procurement advancements have been bolstered by a robust regulatory framework:

- ◆ **Digital Personal Data Protection Act, (2023):** Establishes the legal foundation for digital governance and data protection.
- ◆ **Public Procurement Policy Amendments:** Mandate e-procurement adoption across government departments.
- ◆ **Data Protection Guidelines:** Govern the ethical handling of sensitive data to ensure citizen trust.

Impact on Ecosystem

The broader impact of India's digital transformation extends beyond efficiency gains:

1. **Economic Benefits:**
 - SMEs gain increased access to government contracts, fostering competition and innovation.
 - Transaction costs for government procurement have significantly decreased.
2. **Social Impact:**
 - Enhanced transparency has mitigated corruption risks.
 - Equitable access to contracts empowers local vendors and promotes inclusivity.

Challenges and Lessons Learned

Despite its successes, India's digital procurement transformation has faced several challenges:

1. **Digital Skills Gap:** Limited digital literacy among some government officials and vendors initially slowed adoption.
2. **Infrastructure Limitations:** Inadequate internet connectivity in rural areas posed challenges for nationwide implementation.
3. **Resistance to Change:** Some stakeholders were initially reluctant to transition from traditional procurement methods.

Key lessons learned include:

- ◆ Importance of comprehensive training programs for all stakeholders.
- ◆ Need for phased implementation to allow for gradual adaptation.
- ◆ Value of continuous feedback and iterative improvements to the platform.

Case Example: Ministry of Railways

The Indian Ministry of Railways' adoption of GeM serves as a compelling example of the platform's impact. By transitioning to GeM for its procurement needs, the ministry achieved:

- ◆ 18% cost savings on procurement in the first year of implementation.
- ◆ Reduction in procurement cycle time from 75 days to 20 days.
- ◆ Increased participation of SMEs in railway-related contracts by 30%.

Key Success Factors

Several critical factors have contributed to India's success in digital procurement transformation (Panda, Sahu & Gupta, 2014; Government e-Marketplace, 2023):

1. **Political Commitment:** Strong leadership at national and state levels has driven initiatives forward.
2. **Technological Foundation:** A scalable and secure infrastructure supports ongoing advancements.
3. **User-Centric Design:** Intuitive platform features ensure ease of adoption among users.
4. **Continuous Improvement:** Feedback mechanisms drive iterative enhancements to the platform.

Future Directions

India continues to evolve its digital procurement ecosystem. Ongoing initiatives include:

1. Integration of Internet of Things (IoT) for real-time tracking of goods and services.
2. Development of a unified public procurement portal to consolidate all government procurement activities.
3. Enhanced cross-border procurement capabilities to facilitate international trade.

India's experience exemplifies the transformative power of digital procurement solutions in enhancing transparency, accountability, and efficiency in public spending. Its successes provide a roadmap for countries like Poland, demonstrating how strategic adoption of similar innovations can modernize infrastructure and public procurement processes.

Poland's Digital Economy and Procurement Landscape

Poland's digital economy and procurement landscape are undergoing significant transformation, driven by government initiatives, technological advancements, and changing market dynamics. This section explores the current state, challenges, and future prospects of Poland's digital ecosystem, with a particular focus on procurement and related sectors.

Market Size and Growth Projections

The Polish digital economy market is estimated at USD 44 billion and is projected to grow significantly, with projections indicating it could reach USD 123 billion by 2030 (Mordor Intelligence, 2025). The Poland Digital Transformation Market is expected to reach USD 83.31 billion in 2025, growing at a CAGR of 11.71% to reach USD 144.94 billion by 2030 (Mordor Intelligence, 2025). This growth trajectory underscores the increasing importance of digital technologies across various sectors of the Polish economy.

The Polish government plays a pivotal role in driving digital transformation through various initiatives and policies. A cornerstone of these efforts is the "Digital Poland" program, which aims to enhance digital literacy, expand broadband access, and foster innovation (Mordor Intelligence, 2025). The government has also announced a Digitalization Strategy that outlines a ten-

year roadmap for enhancing Poland’s digital capabilities by 2035 (European Commission, 2024).

E-Zamówienia: Central E-Procurement System

A key component of Poland’s digital procurement landscape is the *e-Zamówienia* platform. Launched in 2022, this central e-procurement system is designed to digitize and centralize public procurement processes across government entities. *E-Zamówienia* aims to streamline procurement operations, enhance transparency, and improve efficiency in public contracting (Ministry of Development, 2022). The platform facilitates communication between procuring entities and suppliers while providing access to information about specific procurements.

However, as of early 2021, *e-Zamówienia* was still not fully operational. It primarily presented information on planning and notices but did not allow for the complete conduct of procurement procedures. In November 2022, the platform faced a cyberattack that temporarily disrupted its operations, highlighting the need for improved cybersecurity measures (Bird & Bird, 2022).

Technological Adoption and Innovation

Artificial Intelligence (AI)

Poland is making significant strides in AI adoption and innovation. The establishment of the “AI Factory” at the Academic Computer Centre CYFRONET AGH in Kraków marks a major milestone. This innovation hub is set to develop, test, and implement AI solutions that foster collaboration within the broader European AI ecosystem. However, challenges remain; as of 2023, only 3.7% of Polish enterprises had adopted AI—below the EU average of 8% (European Commission, 2024).

Cloud Computing and Data Analytics

Cloud computing has emerged as a cornerstone of Poland’s digital transformation. Organizations are increasingly turning to cloud services to enhance flexibility and scalability. In March 2024, Alior Bank successfully transitioned its Data Warehouse to the public cloud using Microsoft Azure’s analytical capabilities (Mordor Intelligence, 2025). The cloud computing market is expected to grow by 24% in 2024 and reach \$1.2 billion (Mordor Intelligence, 2025).

Digital Skills Development

Despite progress in technological adoption, Poland faces challenges in digital skills development. The share of the population with at least basic digital skills stands at 44.3%, below the EU average of 55.6% (European Commission, 2024). Addressing this digital skills gap is crucial for Poland to fully leverage its digital transformation potential.

E-commerce Growth

Poland's e-commerce sector is experiencing rapid growth; online retail sales reached PLN 701.1 billion (USD 178.21 billion) in 2024, accounting for approximately 8.8% of total retail sales (Mordor Intelligence, 2025). This growth is complemented by increasing consumer expectations for seamless shopping experiences across online and offline channels.

Opportunities:

1. **Transparency:** Technologies like blockchain and AI can enhance transparency, reducing corruption risks and increasing trust in public procurement.
2. **Efficiency:** Advanced analytics and automation can optimize procurement cycles, lower administrative burdens, and improve resource allocation.
3. **SME Empowerment:** Digital platforms can facilitate greater participation of SMEs in public procurement, fostering competition and innovation (Ministry of Development, 2022).

Challenges and Future Outlook

While Poland has made significant progress in its digital transformation journey, several challenges persist:

1. **Digital Skills Gap:** Limited training for government employees on digital tools creates a bottleneck in adopting modern procurement practices.
2. **Legacy Systems:** Outdated systems impede the transition to fully digital solutions, requiring substantial investment in technology upgrades.
3. **Regulatory Compliance:** Ensuring alignment between digital transformation efforts and both national and EU regulations is complex and ongoing (European Commission, 2023).
4. **Cybersecurity Risks:** Increased vulnerability to cyber threats as procurement systems become more digitized.

Looking ahead, Poland's digital economy and procurement landscape show promising signs of growth and innovation. The government's commitment to digital transformation through initiatives like *e-Zamówienia* positions Poland to potentially become a leader in digital governance within the EU. However, addressing the identified challenges will be crucial for realizing this potential and ensuring comprehensive and inclusive digital transformation across all sectors of the Polish economy.

Comparison with India's Digital Procurement Landscape

A comparison of Poland's and India's digital procurement ecosystems highlights critical areas of opportunity for Poland:

1. **Implementation Scale:** India's Government e-Marketplace (GeM) has achieved significant scale with over 4 million registered sellers and transactions worth \$24 billion as of 2022; meanwhile, Poland's e-procurement systems are still expanding.
2. **Technological Integration:** India has successfully implemented blockchain, AI, and cloud computing in procurement—areas where Poland is still in the early stages of development.
3. **Mobile Accessibility:** India's focus on mobile-first strategies has broadened access, particularly in rural areas—a model that Poland could emulate to enhance engagement (Government e-Marketplace, 2023; Mehra, 2021).

Lessons for Poland

Poland can accelerate its digital transformation by drawing on India's experience. Strategic adoption of technologies such as blockchain and AI coupled with initiatives to bridge the digital skills gap can help Poland achieve cost savings, transparency, and efficiency gains. By contextualizing these innovations within Poland's regulatory and socioeconomic environment, the country can establish itself as a leader in digital governance in the EU.

Comparative Analysis: India and Poland

The digital transformation journeys of India and Poland in public procurement provide critical insights into their respective challenges and opportunities. While India has achieved significant progress in large-scale e-procurement initiatives, Poland is steadily modernizing its systems to align with European

Union standards. This comparative analysis examines the similarities and differences between the two countries, focusing on their approaches, technological readiness, regulatory frameworks, and cultural factors.

Similarities in Digital Transformation Approaches

1. E-Procurement Platforms:

Both nations have implemented centralized e-procurement platforms to digitize public procurement processes. India's Government e-Marketplace (GeM) and Poland's *e-Zamówienia* platform serve as their primary digital interfaces, streamlining procurement operations and improving transparency (Government e-Marketplace, 2023).

2. Focus on Transparency:

Transparency is a shared priority for both countries. By adopting digital platforms, they aim to reduce corruption, increase accountability, and promote fair competition in public procurement (European Commission, 2020). The implementation of these systems has led to enhanced visibility in government spending, thus empowering local vendors and fostering trust among stakeholders.

3. SME Empowerment:

Both India and Poland emphasize empowering small and medium enterprises (SMEs) through increased accessibility to government procurement contracts. Initiatives in both countries aim to simplify vendor registration processes and foster competition within the SME sector (Ministry of Development, 2022). This focus on inclusivity can stimulate economic growth by encouraging entrepreneurship. ### Differences in Digital Transformation Approaches

4. Scale and Scope:

India's digital procurement initiatives, particularly GeM, operate on a significantly larger scale than Poland's *e-Zamówienia*. As of 2022, GeM facilitated transactions worth approximately \$24 billion, involving over 4 million registered sellers. In contrast, Poland's platform is still in its developmental phase, focusing on expanding adoption and capabilities (Mehra, 2021; Government e-Marketplace, 2023).

5. Technological Adoption:

India has been a pioneer in adopting advanced technologies such as blockchain, AI, and cloud computing for procurement. Poland, however, faces hurdles such as regulatory uncertainty and a digital skills gap that have slowed the adoption of these technologies (Panda, Sahu & Gupta, 2014). As of 2023, only 3.7% of Polish enterprises had adopted AI technologies compared to the EU average of 8% (European Commission, 2024).

6. Mobile-First Strategy:

India's platforms prioritize mobile accessibility, enabling greater reach especially in rural areas. In contrast, Poland's digital initiatives remain more desktop-centric, which may limit accessibility for certain demographics (Mehra, 2021). This difference highlights the need for Poland to adopt a more inclusive approach to digital procurement.

7. Public-Private Partnerships:

India has extensively collaborated with private sector entities to drive innovation in digital procurement systems. Poland's public-private partnerships in this area are less developed but present an opportunity for future growth (World Bank, 2022). Strengthening these partnerships could enhance the effectiveness of digital transformation efforts in Poland.

Regulatory Environments

India and Poland operate under distinct regulatory frameworks that influence their digital transformation efforts:

- ◆ India: Digital Personal Data Protection Act (2023) and amendments to public procurement policies provide a strong legal foundation for digital transformation. These policies emphasize inclusivity and scalability to accommodate India's diverse population (Government e-Marketplace, 2023).
- ◆ Poland: As an EU member state, Poland must adhere to EU procurement directives that promote standardization across member nations but can add complexity to the rapid implementation of digital solutions (European Commission, 2020).

Cultural and Organizational Factors

India's large bureaucracy and socio-economic diversity necessitate decentralized approaches and significant investments in change management and digital literacy. In contrast, Poland's smaller administrative structure faces challenges in integrating innovative procurement practices while aligning with stringent EU standards (World Bank, 2022).

Learning Opportunities for Both Nations

1. For Poland: Lessons from India's large-scale implementation and mobile-first strategies can guide the modernization of its digital procurement

platforms. Emulating India's approach to blockchain and AI integration could help Poland enhance transparency and efficiency.

2. For India: Poland's integration of procurement systems with EU standards provides insights into harmonizing national policies with international frameworks, offering a model for India to explore in future international collaborations.

Conclusion

By analyzing their similarities and differences, India and Poland can identify strategic opportunities to enhance their digital procurement systems. India's experience with large-scale implementation offers a valuable roadmap for Poland's transformation efforts while Poland's regulatory alignment with EU standards provides valuable lessons for India in navigating global procurement challenges.

Recommendations for Poland

Drawing on insights from India's digital procurement initiatives and an analysis of Poland's current landscape, the following recommendations aim to accelerate Poland's digital transformation in procurement.

Short-term Recommendations (1–2 years)

1. Enhance the *e-Zamówienia* Platform:

Upgrade Poland's existing e-procurement system to include advanced features such as real-time price comparisons, end-to-end digital processes, and streamlined supplier onboarding. These enhancements will improve user experience and operational efficiency (Mehra, 2021; Ministry of Development, 2022).

2. Implement AI-driven Analytics:

Introduce artificial intelligence and machine learning tools for predictive pricing, demand forecasting, and vendor performance evaluation. These technologies can optimize decision-making and improve operational efficiency (Vaidya, Sajeev & Callender, 2006).

3. Develop a Comprehensive Digital Procurement Framework:

Create a robust framework outlining clear roles, processes, and responsibilities to guide procurement professionals and stakeholders (OECD, 2021).

4. Invest in Workforce Upskilling:

Launch training initiatives to equip public procurement professionals with the necessary digital skills, ensuring effective utilization of new technologies. Focus on building digital literacy across all levels of government to facilitate smoother transitions to digital systems (European Commission, 2020).

Medium-term Recommendations (2–4 years)

5. Adopt Blockchain Technology:

Implement blockchain solutions to improve transparency, traceability, and trust in procurement processes, particularly for high-value or high-risk contracts (Government e-Marketplace, 2023).

6. Establish a Supplier Collaboration Platform:

Implement blockchain solutions to improve transparency, traceability, and trust in procurement processes, particularly for high-value or high-risk contracts. This technology can provide immutable records of transactions and enhance accountability in public spending (Government e-Marketplace, 2023).

7. Implement a Multi-sourcing Strategy:

Diversify Poland's supplier base and implement vendor management systems to ensure supply chain resilience and mitigate risks (Mehra, 2021).

8. Integrate Sustainability Metrics:

Diversify Poland's supplier base by implementing vendor management systems that ensure supply chain resilience and mitigate risks associated with over-reliance on single suppliers (Mehra, 2021).

Long-term Recommendations (4–5 years)

9. Develop a National Digital Procurement Strategy:

Align Poland's procurement digitalization efforts with its broader digital transformation goals by creating a comprehensive long-term national strategy (Ministry of Development, 2022).

10. Establish a Center of Excellence for Digital Procurement:

Set up a dedicated center to drive innovation, share best practices, and provide technical support to public buyers implementing digital procurement solutions (Mehra, 2021). This center can serve as a hub for training and knowledge dissemination.

11. Implement Advanced Data Analytics:

Leverage big data analytics to gain insights into procurement trends, spending patterns, and market dynamics. This will enable data-driven policy decisions that enhance efficiency in public spending (OECD, 2021).

12. Foster a Culture of Continuous Improvement:

Build mechanisms to evaluate and refine digital procurement processes continuously. Encourage innovation and adaptability to technological advancements by establishing feedback loops from users and stakeholders (OECD, 2021).

Implementation Strategies

1. Phased Approach:

Roll out recommendations in stages, beginning with foundational improvements and gradually integrating advanced technologies.

2. Collaborative Partnerships:

Engage technology providers, academic institutions, and industry experts to access innovative solutions and technical expertise.

3. Pilot Programs:

Conduct small-scale pilot projects to test new technologies and processes before full-scale implementation, minimizing risks.

4. Stakeholder Engagement:

Actively involve government agencies, suppliers, and end-users throughout the transformation process to ensure buy-in and cooperation.

5. Regulatory Alignment:

Work closely with EU and national regulatory bodies to align digital procurement initiatives with existing laws and policies.

By implementing these recommendations, Poland can modernize its procurement systems, achieve significant cost savings, enhance transparency, and position itself as a leader in digital governance within the European Union. The successful adaptation of India's digital procurement innovations can serve as a crucial reference point for Poland's ongoing transformation efforts.

Discussion

The comparative analysis of India's digital transformation in procurement and Poland's current landscape highlights several implications for Poland's infrastructure development and digital governance strategy. This section explores the potential impacts, challenges, and future research directions for Poland's digital procurement transformation.

Implications for Poland's Infrastructure Development

1. Enhanced Efficiency and Cost Savings:

Adopting advanced digital procurement systems similar to India's Government e-Marketplace (GeM) could help Poland achieve 15–25% cost savings in procurement processes. These efficiencies would enable better resource allocation and faster completion of infrastructure projects, significantly boosting economic growth (Vaidya, Sajeew & Callender, 2006). These efficiencies would enable better resource allocation and faster completion of infrastructure projects, significantly boosting economic growth.

2. Improved Transparency and Accountability:

Integrating technologies such as blockchain and AI can enhance transparency and accountability in procurement processes. These tools provide immutable records of transactions and data-driven insights, reducing corruption risks and fostering public trust in government spending (Mehra, 2021). By adopting these technologies, Poland can improve its procurement integrity and strengthen stakeholder confidence.

3. SME Empowerment:

A user-friendly e-procurement platform can lower barriers for small and medium enterprises (SMEs) to participate in public contracts, stimulating competition and innovation. Such inclusivity can have a ripple effect on the broader economy by fostering entrepreneurship (Ministry of Development, 2022). Learning from India's experience with GeM, Poland can implement strategies to facilitate SME participation in public procurement.

4. Data-Driven Decision Making:

The integration of AI and big data analytics can transform decision-making processes. Predictive analytics and trend analysis would enable government agencies to make more informed decisions, resulting in optimized resource use and better project outcomes (OECD, 2021). This shift towards data-driven governance is essential for enhancing the overall effectiveness of public procurement.

Potential Challenges in Implementation

1. Digital Skills Gap:

A significant obstacle is the lack of digital literacy among procurement professionals. Addressing this skills gap requires the implementation of comprehensive training programs tailored to government employees and other stakeholders. Without adequate training, the potential benefits of digital tools may not be fully realized.

2. Regulatory Alignment:

Poland must align digital procurement initiatives with both national and EU regulations, which can be complex and time-consuming. Regulatory reforms may be necessary to facilitate the adoption of advanced technologies while maintaining compliance (European Commission, 2020). Policymakers should prioritize creating a regulatory environment that supports innovation while ensuring accountability.

3. Cybersecurity Risks:

As procurement systems become increasingly digitized, they are vulnerable to cyber threats. Poland must prioritize robust cybersecurity measures to safeguard sensitive data and ensure the integrity of its digital platforms. Establishing a comprehensive cybersecurity framework will be crucial for protecting public trust in digital procurement systems.

4. Resistance to Change:

Institutional inertia and reluctance to adopt new digital systems could hinder implementation. Effective change management and stakeholder engagement strategies will be essential to overcome this resistance.

Future Research Directions

1. Longitudinal Impact Assessments:

Evaluating the long-term effects of digital procurement initiatives on Poland's infrastructure development, focusing on metrics such as cost savings, transparency improvements, and economic growth.

2. Comparative Analyses with Other EU Member States:

Research comparing Poland's digital procurement journey with that of other EU countries could provide valuable insights into best practices, highlighting successful strategies and potential areas for collaboration.

3. Technological Integration Studies:

Detailed analyses of how emerging technologies such as blockchain, AI, and the Internet of Things (IoT) can be integrated into Poland's procurement systems would inform policymakers and practitioners on effective implementation strategies.

4. Stakeholder Perception Studies:

Research exploring the perceptions and experiences of key stakeholders, including government officials, suppliers, and citizens, can identify barriers to adoption and inform user-centric design improvements.

Conclusion

Poland stands at a pivotal juncture in its digital transformation journey, with significant opportunities to revolutionize its infrastructure development and public procurement processes. By strategically adapting lessons from India's digital procurement initiatives, Poland can position itself as a leader in digital governance within the European Union. Key areas for improvement include:

1. Technological integration of blockchain, AI, and cloud computing
2. Mobile accessibility to enhance engagement
3. Public-private partnerships to drive innovation
4. Regulatory alignment with EU frameworks
5. Digital skills development

Implementing the recommended strategies could potentially achieve:

- ◆ Cost savings of 15–25% in procurement processes
- ◆ Enhanced transparency and accountability
- ◆ Improved efficiency and increased SME participation.
- ◆ Data-driven decision-making in infrastructure development

To realize these benefits, Poland should:

1. Adopt a phased approach to implementation
2. Foster collaborative partnerships with technology providers and experts
3. Conduct pilot programs before full-scale implementation
4. Engage stakeholders throughout the transformation process
5. Work closely with EU regulatory bodies for alignment

By leveraging these strategies and learning from India's experiences, Poland can enhance its infrastructure development processes, achieve significant cost savings, and improve transparency in public procurement. This transformation has the potential to position Poland as a digital governance leader within the EU, potentially influencing future EU-wide digital procurement policies.

Future research should focus on longitudinal impact assessments, comparative analyses with other EU member states, and studies on emerging technology integration within the EU regulatory framework.

As Poland embarks on this digital transformation journey, it has the opportunity to not only transform its own public sector but also to become a beacon of digital innovation within the European Union, contributing to a more efficient, transparent, and innovative EU-wide procurement landscape.

Abstrakt

Opracowanie analizuje potencjał Polski w sferze zrewolucjonizowania rozwoju infrastruktury poprzez wykorzystanie doświadczeń Indii związanych z cyfrową transformacją w obszarze zamówień publicznych. Z wykorzystaniem metodologii porównawczych studiów przypadków i analizy danych z lat 2015–2024 przebadano indyjski rządowy rynek elektroniczny (GeM), integrację technologii *blockchain* oraz analitykę opartą na sztucznej inteligencji, oceniając ich przydatność w kontekście Polski. Wyniki wskazują na możliwości zwiększenia przez Polskę efektywności, przejrzystości i opłacalności zamówień publicznych – z potencjalnymi oszczędnościami rzędu 15–25% i skróceniem cyklu zamówień o 40%. Kluczowe zalecenia obejmują modernizację platformy *e-Zamówienia*, wdrożenie krajowego programu umiejętności cyfrowych oraz stopniową integrację zaawansowanych technologii. Opracowanie podkreśla wyzwania związane z transferem wiedzy między Południem a Północą, w tym konieczność dostosowania regulacji UE, a także luki w umiejętnościach cyfrowych. Stanowi ono wkład w literaturę dotyczącą transformacji cyfrowej, oferując wgląd w dostosowywanie inicjatyw na dużą skalę w różnych kontekstach społeczno-gospodarczych oraz wypełniając lukę w badaniach porównawczych między gospodarkami wschodzącymi a rozwiniętymi. Kierunki przyszłych badań obejmują badania długoterminowe dotyczące skutków gospodarczych oraz analizy porównawcze z innymi państwami UE, koncentrujące się na harmonizacji przepisów i tempie wdrażania technologii.

Słowa kluczowe: transformacja cyfrowa, zamówienia publiczne, rozwój infrastruktury, Indie, Polska, e-administracja, technologia *blockchain*, sztuczna inteligencja, transfer wiedzy między Południem a Północą, polityka cyfrowa UE.

REFERENCES

- Bhatnagar, S. (2009), *Unlocking E-Government Potential: Concepts, Cases and Practical Insights*, New Delhi: Sage Publications.
- Bird & Bird (2022), Poland: Cyberattack on *e-Zamówienia* public procurement platform. Retrieved from <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2022/poland/cyberattack-on-polish-public-procurement-platform>.
- European Commission (2020), *Public Procurement in the EU*. Available at: <https://ec.europa.eu>.
- European Commission (2023), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2023 Poland*. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-poland>.
- European Commission (2024), *Poland in the Digital Economy and Society Index*. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-poland>.

Government e-Marketplace (2023), Government e-Marketplace: A Game Changer, National Public Procurement Portal. Retrieved from <https://gem.gov.in/>.

Mehra, P. (2021), *AI and Blockchain in Public Procurement: Lessons from India*, New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations.

Ministry of Commerce and Industry (2023), *Annual Report 2022–23*, New Delhi: Government of India.

Ministry of Commerce and Industry (2024), *Government e-Marketplace crosses ₹2 lakh crore GMV*, Press Information Bureau. Retrieved from <https://pib.gov.in/>.

Ministry of Development (2022), *Digital Poland Programme*, Warszawa: Government of Poland.

Ministry of Digital Affairs (2023), *European Funds for Digital Development 2021–2027*, Warsaw: Government of Poland.

Mordor Intelligence (2025), *Poland Digital Transformation Market Report*. Retrieved from <https://www.mordorintelligence.com/>.

OECD (2021), *The Digital Transformation of Public Procurement*, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/79651651-en>.

Panda, P., Sahu, G. P., & Gupta, B. (2014), *E-Government Procurement Implementation in India: A Cross Sectional Study*, 'International Journal of Business Information Systems', 18, 1, pp. 1-25.

Singh, R. (2019), *The Role of E-Procurement Platforms in Enhancing Transparency in India*, 'International Journal of Procurement Studies', 8, 2, pp. 123-140.

Vaidya, K., Sajeev, A. S., & Callender, G. (2006), *Critical Factors That Influence e-Procurement Implementation Success in the Public Sector*, 'Journal of Public Procurement', 6, 1, pp. 70-99.

World Bank (2022), *Poland – Country Partnership Framework for the Period FY19-FY24*, Washington, DC: World Bank Group.

Yin, R.K. (2018), *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, 6th ed. Thousand Oaks, CA: Sage.



Recenzje / Reviews

Hanna Suchocka (ed.)

**Elements and Dynamics of the
European Legal Standard,**
Gdańsk University Press,
Gdańsk 2025, ss. 446

Recenzowana praca jest pokłosiem konferencji naukowej, która odbyła się na Uniwersytecie Gdańskim 18 i 19 kwietnia 2024 r. Publikowane teksty są rozszerzonymi wersjami referatów wygłoszonych na konferencji.

Publikacja podzielona została na pięć tematycznie określonych części, które łącznie dają dobrze opisany obraz tego, co określono jako „europejski standard prawny”, ze szczególnym uwzględnieniem dynamiki i ewolucji tego standardu. Praca składa się z 36 tekstów.

Rozważania merytoryczne poprzedzone zostały kilkoma okolicznościowymi tekstami autorstwa Adama Bodnara – Ministra Sprawiedliwości, Claire Bazy-Malaurie – Prezydenta Komisji Weneckiej, Aleksandry Dulkiewicz – Prezydenta Gdańska oraz Piotra Stepnowskiego – Rektora Uniwersytetu Gdańskiego.

Warto przytoczyć stwierdzenie Adama Bodnara, będące swoistym przesłaniem tej konferencji: „Polska ponosi teraz jeszcze większą odpowiedzialność. Kiedy fundamenty liberalnego porządku demokratycznego na całym świecie się kruszą, kiedy wyzwania geopolityczne prowadzą do chaosu i poczucia zagrożenia, Unia Europejska musi być silniejsza. A to nie będzie możliwe bez Polski rządzonej przez rządy prawa, wysyłającej jasny sygnał do całej wspólnoty państw europejskich”.

Artykuł wstępny autorstwa Andrzeja Szmyta opisuje znaczenie ważnego projektu naukowego – i zarazem popularyzatorskiego – jakim jest powołanie na Uniwersytecie Gdańskim Katedry im. Eugeniusza Kwiatkowskiego. Autor z jednej strony wyjaśnia cel i znaczenie tej placówki, z drugiej zaś obszernie i bardzo kompetentnie charakteryzuje dorobek naukowy i osiągnięcia w życiu publicznym kierownika tej

Katedry w roku 2024, a zarazem redaktora naukowego recenzowanego tomu, prof. dr hab. Hanny Suchockiej. Bardzo ciekawe i trafne jest zobrazowanie osiągnięć prof. Suchockiej w badaniach nad wykorzystaniem konstytucji jako instrumentu w transformacjach ustrojowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej.

Pierwsza część publikacji jest zatytułowana *Defining (and Specifying) the Legal Standard*. Autorem pierwszego rozdziału w tej części – *Remarks on the Notion of a Legal Standard: Its Advantages and Risks* – jest Zdzisław Kędzia.

Wprowadza on w teoretyczną dyskusję o pojęciu standardu w prawoznawstwie, wskazując na jego ewolucję i zmienność kryteriów oceny, co jest, a co nie jest standardem. Tekst jest dobrze osadzony w literaturze przedmiotu. Warto także zwrócić uwagę na końcowe, bardzo ciekawe spostrzeżenie – czy wręcz ostrzeżenie – sformułowane przez autora, że dążenie do nadmiernego sformalizowania pojęcia „standard” może negatywnie wpłynąć na jego atrakcyjność, która w znacznym stopniu wiąże się właśnie z pewną niedookreślonością.

Kolejny tekst, autorstwa Kaarlo Tuoriego, zatytułowany *European Standards: What Are They and Where Do They Come From?* – podejmuje problem sposobu rekonstrukcji standardów w prawie europejskim.

Tuori – wieloletni członek Komisji Weneckiej – wyjaśnia metody, którymi ten organ ekspercki Rady Europy posługuje się przy ocenianiu standardów konstytucyjnych państw członkowskich. Zauważa trafnie, że standardy określające „prawa człowieka”, „demokrację” i „rządy prawa”, które Komisja Wenecka stosuje w ramach pomocy i kontroli konstytucyjnej, zaczerpnięto z tekstów prawa twardego i miękkiego. W pewnym sensie nawiązuje do wspomnianej wyżej tezy Z. Kędzi o celowości elastycznego podejścia do pojęcia standardów, gdyż im bardziej szczegółowe są standardy, tym mniej miejsca pozostawiają na wykonywanie narodowej suwerenności konstytucyjnej i legislacyjnej – i tym mniej uwagi można poświęcić lokalnym swoistościom politycznym i kulturowym. Jest to ważny tekst pozwalający polskim prawnikom lepiej zrozumieć metody działania Komisji Weneckiej.

Kolejny rozdział w tej części – zatytułowany *The Constitutional Standard and Its Specific Features* – jest autorstwa Moniki Florczak-Wątor.

Zauważa ona, że pojęcie standardu konstytucyjnego nie należy do języka prawnego – nie ma go w tekście Konstytucji RP – lecz jest dość powszechnie stosowane w języku prawniczym, również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnie dużo uwagi poświęciła autorka konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki. Tekst jest bardzo dobrze ilustrowany orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i zawiera ważne spostrzeżenia. Zwraca się np. uwagę, że w najnowszym orzecznictwie, począwszy od roku 2017, TK wyraźnie odszedł od praktyki uzgadniania standardów konstytucyjnych ze standardami unijnymi – przyjmując radykalne i konfrontacyjne podejście do problemu kolizji obu tych standardów oraz uznając standardy konstytucyjne za bezwzględnie nadrzędne względem standar-

dów unijnych. Trafna jest konkluzja, że ta nowa linia orzecznicza pozostaje w oczywistej sprzeczności z wcześniejszą, kształtowaną latami, w której TK wskazywał na konieczność wykorzystania prounijnej wykładni Konstytucji w procesie uzgadniania obu standardów – zakładając, że mają one wspólne korzenie aksjologiczne, a konieczność stosowania tej wykładni jest konsekwencją współwystępowania na terytorium państwa polskiego dwóch porządków prawnych, tj. krajowego i unijnego, które powinny koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania.

Monika Florczak-Wątor kończy ważnym stwierdzeniem, że pojęcie standardu konstytucyjnego, mimo jego częstego stosowania w orzecznictwie sądowym i orzecznictwie TK, nie ma jednego utrwalonego znaczenia. Postuluje ona, aby pojęcie to odróżniać od takich pojęć, jak: zasada konstytucyjna, norma konstytucyjna czy wzorzec konstytucyjny. Pomocne w zakresie definiowania istoty standardu konstytucyjnego może być – zdaniem autorki – rekonstruowanie różnych kontekstów jego stosowania w praktyce orzeczniczej oraz różnych nadawanych mu w tych kontekstach znaczeń.

Autorem następnego rozdziału – zatytułowanego *Servi legum sumus*, or *We Are Slaves of the Law* – jest Jerzy Zajadło.

Autor dowodzi, że błędna jest formułowana dość często teza, jakoby nie było możliwości precyzyjnego określenia czym są „rządy prawa”. Proponuje, aby przy rekonstruowaniu tego pojęcia odwołać się do klasyków w rodzaju Platona, Arystotelesa, Polibiusza, a w szczególności Cycerona. Autor – wyraźnie i zapewne słusznie zafascynowany twórczością Cycerona – omawia ją pod kątem zawartych w niej wątków konstytucyjnych. Szczególną uwagę poświęca *oratio pro Cluentio*, czyli mowie obrończej w procesie karnym o morderstwo wytoczonym klientowi Cycerona, Auliuszowi Kluencjuszowi Habitusowi. Zajadło przywołuje najczęściej cytowany fragment *oratio pro Cluentio*, a mianowicie następującą opinię Cycerona: „Praw sługami są urzędnicy, praw tłumaczami sędziowie, praw na koniec wszyscy niewolnikami jesteśmy, żebyśmy wolnymi być mogli”. Opisując poglądy Arpinaty, autor konkluduje, że na podstawie pewnej intelektualnej tradycji zachodniej kultury prawnej jesteśmy w stanie zrekonstruować zarówno istotę, jak i minimalną treść pojęcia *rule of law*.

Rozdział kolejny, ostatni w pierwszej części publikacji, zatytułowany jest dość przewrotnie: *The Standards of Venice Commission's Standards*. Autorką jest Joanna Lemańska.

Próbuje ona odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób Komisja Wenecka rekonstruuje stosowane w swoich opiniach standardy. Wskazując na różne źródła i inspiracje stosowanych przez Komisję standardów, formułuje ona – moim zdaniem nie w pełni zasadną – tezę, że Komisja zaczerpnęła te standardy z różnych źródeł i że znaczna część tych standardów nie ma charakteru normatywnego. W kontekście sytuacji w Polsce warto zwrócić uwagę na zawarte w pracy spostrzeżenie, że

„obecnie przyjmuje się, że wybór członków rad sądownictwa przez osoby niebędące sędziami nie spełnia standardów, co oznacza, że wybór przez sędziów jest niezbędny do spełnienia tego standardu”.

Odnoszę zarazem wrażenie, że Lemańska w pewnym sensie polemizuje z postrzeganiem opinii Komisji Weneckiej jako zawierającej wiążące standardy prawne. Z drugiej strony autorka trafnie stwierdza, że standardom przedstawionym przez Komisję Wenecką towarzyszą jednak sankcje, chociaż sankcje te po pierwsze nie są bezpośrednie, a po drugie pochodzą od podmiotów innych niż Komisja, która wskazuje na naruszenia lub zagrożenia standardów. Tekst jest ciekawym opisem metod wypracowywania przez Komisję stosowanych przez nią standardów oraz roli, jaką pełnią w szeroko pojętym europejskim systemie prawa.

Druga część publikacji zatytułowana jest: *In Search of the Legal Standard with Regard to the Separation of Powers*.

Pierwszym rozdziałem w tej części jest tekst autorstwa Sławomira Patyry: *Controversies Regarding the Limits of the Personal Powers of the President of the Republic of Poland over Judicial Power (Between Absolute Monarchy and a Democratic State Under the Rule of Law)*.

Omawiając zakres osobistych uprawnień Prezydenta RP, Patyra zwraca uwagę, że jest on relatywnie szeroki i obejmuje szereg obszarów funkcjonowania systemu rządów. Jednak – jak trafnie zauważa – z punktu widzenia aksjologii Konstytucji RP największe znaczenie przypisać należy tym spośród nich, które odnoszą się do stosunków z władzą sądowniczą, gdyż bezpośrednio oddziałują one na sferę wolności i praw jednostki. Szczególną uwagę autor poświęca uprawnieniom Prezydenta RP w postępowaniu nominacyjnym sędziów. Zwraca on trafnie uwagę, że prerogatywa powoływania sędziów nie może być wykonywana przez Prezydenta w sposób absolutnie dowolny i uznaniowy, gdyż ograniczają ją wartości wyrażone w Konstytucji – do których honorowania Prezydent jest szczególnie zobligowany jako organ czuwający nad jej przestrzeganiem.

Autor wskazuje też na szereg postanowień ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, które w sposób sprzeczny z Konstytucją nadają Prezydentowi szereg uprawnień wobec funkcjonowania Sądu Najwyższego. Patyra dowodzi, że z uwagi na to, że nieważność aktu urzędowego z powodu braku kontrasygnaty nie może być w żaden sposób konwalidowana, w tym również przez późniejszy akt urzędowy Prezydenta zwolniony z wymogu uzyskania kontrasygnaty, postępowanie o ogłoszeniu wakatów w Sądzie Najwyższym dotknięte było nieważnością, co podważyło legalność aktów powołania sędziów, którzy na podstawie tej procedury objęli wolne stanowiska w Sądzie Najwyższym.

W trzecim fragmencie tego rozdziału autor bada prezydenckie uprawnienie do stosowania prawa łaski. Analiza tego uprawnienia prowadzi go do trafnego wniosku, że „zarówno w literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego, jak i prawa

karnego dopuszczalność stosowania prawa łaski wyłącznie w stosunku do osób skazanych prawomocnymi wyrokami jawi się jako pogląd utrwalony i zasadniczo niekwestionowany”.

Chciałbym tutaj zaakcentować podstawową tezę autora – tę mianowicie, że w demokratycznym państwie prawnym również prezydent jest niewolnikiem prawa.

Serhiy Holovaty jest autorem następnego rozdziału: *Twists & Turns of the Separation of Powers in Ukraine and the Guidance of the Venice Commission*.

Autor w sposób chronologiczny opisuje ewolucję ustrojową w Ukrainie, szczególnie akcentując rolę Komisji Weneckiej w tych procesach. W konkluzji swojego, dobrze udokumentowanego, tekstu składa zaś hołd prof. Hannie Suchockiej za jej kluczowy wkład w opracowanie ponad pięćdziesięciu opinii Komisji Weneckiej dotyczących Ukrainy.

Kolejny rozdział w tej części – *The Standard of the Separation of Powers in the Axiological System of the Council of Europe* – jest autorstwa Jerzego Jaskierni.

Poddaje on analizie tezę, z której wynika, że standard podziału władzy niewątpliwie ma istotne znaczenie w systemie aksjologicznym RE w obszarze demokracji, jednak jego realizacja ulega osłabieniu wskutek tego, że w ograniczonym zakresie wynika on ze zobowiązań umownych („twardego prawa”), w znaczącym stopniu jest natomiast określany w oparciu o dokumenty z obszaru „miękkiego prawa”. Ponadto na jego efektywność rzutuje to, czy jego realizacja w państwie członkowskim napotyka na sprzyjającą kulturę polityczną i kulturę prawną rządzących oraz rządzonych.

Tekst oferuje ciekawą i dobrze udokumentowaną analizę funkcjonowania Rady Europy z punktu widzenia kreowania określonych standardów.

Kolejny rozdział – *Relations Between the Legislature and the Executive: European Standards and Polish Experience* – jest zbiorowym opracowaniem, którego współautorami są Piotr Uziębło, Krzysztof Grajewski oraz Aleksandra Szydzik.

Zwracają oni uwagę, że gdy mowa o podziale władzy, Komisja Wenecka stoi na gruncie tradycyjnego modelu trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a tymczasem pojawia się wiele coraz bardziej wyspecjalizowanych organów, które nie mieszczą się w tak skonstruowanym systemie. Zarazem autorzy ci podkreślają, że zgodnie z opiniami Komisji kluczowe jest stworzenie systemu gwarancji, które uniemożliwią legislatywie i egzekutywie wpływanie na rozstrzygnięcia sądowe, także na drodze administracyjno-finansowej.

Rozdział ten zawiera wiele ciekawych spostrzeżeń i uwag, jest też dobrze osadzony w literaturze przedmiotu.

Tekst autorstwa Mariana Grzybowskiego i Agnieszki Kamińskiej został zatytułowany: *European Electoral Standards and the Recommendations of the Venice Commission and Their Applicability in Elections to the European Parliament with Special Reference to Polish and Italian Electoral Regulations*.

Analizują oni proces tworzenia reguł wyborczych do Parlamentu Europejskiego, prezentując zarazem ich zastosowanie w poszczególnych państwach członkowskich

UE. Zwracają uwagę, że brak ujednoczonego systemu wyborczego do tego Parlamentu skutkuje koniecznością uchwalenia stosownych regulacji przez państwa członkowskie i porównują przyjęte rozwiązania w Polsce i we Włoszech. Na koniec dochodzą do dobrze umotywowanego wniosku, że zasada „równości szans” ugrupowań wyborczych ubiegających się o miejsca w Parlamencie Europejskim – ukształtowana przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz uzupełniona i doprecyzowana w zaleceniach Komisji Weneckiej – jest ważnym standardem uznawania wyborów za autorytatywne z punktu widzenia preferencji wyborców, a jednocześnie demokratyczne. Analiza porównawcza włoskich i polskich przepisów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego pozwoliła obojgu autorom na sformułowanie pozytywnej oceny większości włoskich i polskich przepisów z punktu widzenia respektowania zasady „równości szans”.

Krzysztof Skotnicki jest autorem następnego rozdziału: *Polish Electoral Law and Democratic Election Standards Proposed by the Venice Commission: Selected Issues*.

Autor wyjaśnia, że celem opracowania jest wskazanie tych wybranych standardów wyborczych, które w Polsce nie są jeszcze w pełni stosowane. W pierwszej kolejności wymienia problem stabilności prawa wyborczego i długości *vacatio legis* w przypadku nowelizacji prawa. Analiza tej kwestii prowadzi go do wniosku, że wypracowany przez Trybunał Konstytucyjny standard *vacatio legis* w przypadku zmian w prawie wyborczym nie odpowiada standardowi określonymu przez Komisję Wenecką w zaleceniach tzw. Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych. Nie odpowiada zarówno standardowi funkcjonującemu w innych państwach (np. we Francji czy w Niemczech), jak i niektórym regulacjom konstytucyjnym.

Kolejnym problemem są prawa wyborcze cudzoziemców. Skotnicki zwraca uwagę, że w Polsce praw wyborczych podczas wyborów samorządowych nie mają mieszkający na stałe w Polsce cudzoziemcy z innych państw niż państwa członkowskie UE, czyli obywatele tzw. państw trzecich.

Autor dostrzega też konieczność rewizji regulacji dotyczących cenzusu zamieszkania w przypadku wyborów – i zadaje pytania, czy cenzus czasu zamieszkiwania nie powinien odnosić się również do obywateli polskich i czy maksymalnie określony czas sześciu miesięcy takiego zamieszkiwania nie jest zbyt krótki.

Czwartym problemem badawczym, którym zajął się Skornicki, jest ochrona w prawie wyborczym mniejszości narodowych i etnicznych.

Trzecią część publikacji zatytułowano: *The Legal Standards with Regard to the Judiciary and the Public Prosecutor's Office*.

Pierwszy rozdział w tej części – autorstwa Ryszarda Balickiego – nosi tytuł: *The Internal Independence of the Judge*.

Autor na tle historycznym prezentuje problem niezawisłości sędziów w szerszym kontekście niż tylko tytułowa „wewnętrzna niezawisłość”. Trafnie – w ślad za literaturą – podkreśla, że „sędzia nie dysponuje [...] swobodą decydowania,

czy i w jakim zakresie skorzysta z przysługującej mu niezawisłości, przeciwnie, jej zachowanie jest jego obowiązkiem”. Balicki zwraca również uwagę, że kluczowa jest sprawa edukacji osób aspirujących do funkcji sędziego. Konieczne jest, jego zdaniem, położenie większego nacisku na etyczne podstawy działalności sędziego, na jego osobowość i predyspozycje psychiczne do sprawowania funkcji. Słuszna jest teza, że pożądanego celu nie osiągnie się bez możliwości wyboru na sędziów odpowiednich ludzi, ale także bez ich właściwej edukacji na wszystkich etapach prawniczego rozwoju.

Szkoda, że w tym kontekście autor nie wspomniał o proponowanej przez prof. Hannę Suchocką – w czasie gdy pełniła funkcję ministra sprawiedliwości – zmianie w procesie nominowania sędziów. Według tej, niestety nieprzyjętej, koncepcji sędzią można byłoby zostać w wieku minimum 35 lat, po odbyciu sześcioletniej praktyki w jakimkolwiek innym zawodzie prawniczym.

Kolejny tekst – autorstwa Martina Kuijera – nosi tytuł: *Shielding Self-Regulatory Bodies from Political Interference While Avoiding Corporatism*.

Autor – rekonstruując podejście Komisji Weneckiej do problemu niezawisłości sędziowskiej – trafnie zauważa, że niezawisłość sędziowska nie jest prerogatywą ani przywilejem przyznanym we własnym interesie sędziego; jest to podstawowa zasada, istotny element każdego państwa demokratycznego, warunek wstępny praworządności i podstawowa gwarancja sprawiedliwego procesu.

Ciekawe są rozważania na temat roli i sposobu powoływania rad sędziowskich. Kuijer twierdzi, że nieskrępowana samorządność sędziów może skutkować powstaniem sądownictwa egoistycznego, oderwanego od społeczeństwa. Trafnie podkreśla on, że o ile głównym celem samego istnienia rady sądownictwa jest ochrona niezawisłości sędziów przez izolowanie ich od nadmiernych nacisków ze strony innych organów państwa, o tyle angażowanie tam wyłącznie sędziów niesie ze sobą ryzyko nasilenia poczucia korporacyjnej samoobrony, ochrony własnego interesu i kumoterstwa. Dlatego Kuijer postuluje, aby w skład takich rad wchodziłi też przedstawiciele innych zawodów prawniczych. Tacy członkowie rady sędziowskiej niebędący sędziami mogą jego zdaniem zapewnić radzie legitymację demokratyczną i świeże spojrzenie na to, co jest potrzebne, aby zostać (być) „dobrym sędzią”. Autor słusznie podkreśla, że nie jest to wyłącznie kwestią umiejętności analitycznych, wiedzy prawnej czy doskonałości akademickiej. Obejmuje to również takie kwestie, jak: charakter, umiejętność racjonalnego osądu, przystępność, zdolności komunikacyjne, skuteczność w formułowaniu sądów itd.

Tekst zawiera świetną i bardzo dobrze udokumentowaną analizę nie tylko właściwego składu, ale również sposobu działania rad sędziowskich i prokuratorskich.

Autorem następnego rozdziału – *The Evolution of the Systemic Position of Courts and the Standard of Their Independence* – jest Piotr Tuleja.

Zauważa on, że koniecznym warunkiem realizacji zasady praworządności jest efektywna sądowa ochrona praw człowieka, dlatego niezbędne jest wypracowanie

standardu niezależności sądów. Bardzo ważne jest stwierdzenie, że „wpływ na kształtowanie się tego standardu ma m.in. sieciowy i multikonstytucyjny system prawa, sposób legitymizacji władzy i jej organów czy procesy globalizacyjne”. Autor opisuje dwa możliwe modele władzy sędziowskiej – model urzędniczy i model władczy. Ten drugi, obecnie funkcjonujący, dopuszcza daleko idące wkraczanie sędziów w zakres władzy ustawodawczej i wykonawczej ze względu na konieczność ochrony praw człowieka. Wymaga też, by przepisy ustawowe zapewniały sędziemu większy zakres władzy dyskrecjonalnej. Rozstrzyganie przez sędziów o prawach człowieka jest źródłem różnego rodzaju ograniczeń dla pozostałych władz. W takim modelu sędzia jest legitymowany do samodzielnego sprawowania władzy dyskrecjonalnej.

Autor omawia też problem autonomii sądów, wskazując na zbyt wąski zakres autonomii regulaminowej sądów. Ciekawa jest końcowa teza Tulei, że źródłem obecnej dynamiki standardu niezależności sądów jest przejście od prawa do sądu ustanowionego ustawą do prawa do sądu ustanowionego konstytucją oraz konwencją.

Kolejny rozdział – *The Standard of Independence of the Prosecutor's Office in Poland and the Need for Its Constitutionalization* – jest autorstwa Zbigniewa Witkowskiego i Katarzyny Witkowskiej-Chrzczonek.

Krytycznie oceniają oni podjętą w roku 2011 próbę konstytucjonalizacji prokuratury. Prezentują też wynikające z orzecznictwa ETPC oraz TSUE standardy instytucjonalnego usytuowania prokuratury. Konkluzją tych – dobrze udokumentowanych – wywodów jest trafne stwierdzenie, że „status prokuratury nowoczesnej i prawdziwie niezależnej uzyska jedynie taka prokuratura, której działania zostaną maksymalnie oddzielone od politycznego łańcucha wpływów i oddziaływania.

Anna Machnikowska jest autorką tekstu zatytułowanego *A New Tendency in the Discussion of the Legal Limits of Judicial Activity: The Case of Poland*.

Podjmuje w nim ważne zagadnienie, od niedawna będące przedmiotem zainteresowania doktryny, czyli zakresu wolności w zakresie tych aktywności sędziego, które nie dotyczą bezpośrednio prowadzonych przez niego postępowań sądowych i treści wydanych orzeczeń. Równocześnie autorka zwraca uwagę na rosnącą niewydolność systemu wymiaru sprawiedliwości. Bardzo trafne jest spostrzeżenie, że kilkanaście milionów spraw trafiających do sądów i coraz większy stopień skomplikowania części z nich – w połączeniu z zaniechaniem odpowiedniej wielkości inwestycji w sądową infrastrukturę – wydłużyły czas przeciętnego postępowania sądowego w sposób tak istotny, że sądowa ochrona zaczęła być postrzegana jako fikcyjna. W efekcie – jak trafnie pisze autorka – do wywodzącego się z poprzedniej dekady braku zaufania do sędziów dołączyło przekonanie znacznej części opinii publicznej o anachroniczności statusu władzy sądowniczej. Zdaniem Machnikowskiej sędziowie nie dostrzegli skali tego zjawiska. Na skutek tej sytuacji w poprzedniej kadencji parlamentu podjęto szereg działań ograniczających niezawisłość sędziowską. Sędziowie, reagując na zmiany stanu prawnego i praktyki stosowanego wobec

nich prawa, zwiększyli swą aktywność społeczną i prawną. Z kolei swoistej erozji ulegają takie kategorie ustrojowe i społeczne. jak: „niezawistość sędziego”, „niezależność sędziego” i „niezależność sądu”. Autorka trafnie stwierdza, że praktyka polityczna z lat 2015–2023 poddała je bardzo ryzykowanemu testowi: używania znanych pojęć prawa w sposób pozbawiający je istotnej treści. Na skutek tej sytuacji doszło do polaryzacji środowiska sędziowskiego. Machnikowska uważa – i traktuje to zarazem jako konkluzję swych rozważań – że przedstawiona sytuacja odsuwa w czasie rzeczywiste reformy wymiaru sprawiedliwości, do których powodzenia nieodzowna jest współpraca: sędziego ze stronami procesu, samych sędziów oraz przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych.

Czwarta część pracy nosi tytuł: *The Legal Standard with Regard to Judicial Monitoring of the Constitutionality of Law*.

Rozdział pierwszy w tej części, autorstwa Mirosława Granata, jest zatytułowany *Reconstructing the Standard of Judicial Review of the Constitutionality of Law in Poland*.

Autor – podobnie jak w wielu poprzednich tekstach w tej książce – na wstępie wyjaśnia pojęcie standardu w rozumieniu prawa konstytucyjnego. Analiza ta prowadzi go do wniosków podobnych do tych, które sformułowali inni autorzy tekstów publikowanych w recenzowanej pracy. Uważam, że dobrze się stało, że rekonstrukcja pojęcia „standard” jest poddawana tak różnorodnym analizom.

W opisie rekonstrukcji rozwiązań niezbędnych do odbudowy kontroli konstytucyjności Granat posługuje się „standardem konstytucyjnym” jako rodzajem *po-przeczki*, poniżej której prawodawca zejść nie może, a zarazem rodzajem *wzorca*, do jakiego powinno się dążyć. Autor przytacza judykat ETPC w sprawie *Xero Flor* i zauważa, że orzeczenie to pokazuje standard minimalny, jaki musi spełniać „sąd ustanowiony ustawą”. Opisując destrukcję, jaka dokonana się wobec Trybunału Konstytucyjnego – twierdzi, że standard kontroli konstytucyjności prawa został tak dalece zniszczony, że w grę wchodzi nie tylko radykalna zmiana instytucjonalna. I konkluduje, że odbudowa TK powinna obejmować zarówno przywrócenie powagi i pozycji Trybunału, jak i perspektywę zmian w sądowej kontroli konstytucyjności prawa.

Kolejny rozdział – autorstwa Reginy Kiener – został zatytułowany *Legal Standards on Constitutional Justice: Can the Constitutional Court Be Circumvented?*

Pytanie zawarte w tytule tego rozdziału jest szczególnie istotne w obecnej sytuacji w Polsce w związku z faktyczną destrukcją Trybunału Konstytucyjnego. Autorka opisuje różne warianty kontroli konstytucyjności prawa występujące w państwach demokratycznych. Poddaje analizie standard międzynarodowy, czyli występującą w międzynarodowym prawie praw człowieka zasadę „skutecznego krajowego środka odwoławczego”. Wyjaśnia też podejście Komisji Weneckiej do tej kwestii.

W konkluzji Kiener dowodzi, że zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka państwa mają pozytywny obowiązek zapewnienia skutecznego krajowego środka prawnego przeciwko decyzjom władz publicznych, które naruszają dane prawa. Autorka wykazała, że nie istnieją prawnie wiążące standardy, jakim powinna odpowiadać kontrola konstytucyjności. W efekcie państwa nie są prawnie zobowiązane do ustanawiania sądów konstytucyjnych i nie ma międzynarodowego standardu dotyczącego wymogu kontroli norm abstrakcyjnie lub zapobiegawczo.

Następny rozdział – zatytułowany *The Constitution: Part of the Common Good and of the European Legal Standard* – jest autorstwa Marka Zubika.

Poddaje on dogłębnej i dobrze uzasadnionej analizie problemu, w jakich znalazł się polski system prawa na skutek destrukcji wywołanej działaniami władzy wykonawczej i ustawodawczej w latach 2015–2023. W konkluzji stwierdza, że środki restytuujące demokratyczne środowisko funkcjonowania wspólnoty politycznej muszą uwzględnić ten kontekst sytuacji, w której wspólnota się znalazła. Zubik zauważa, że skala i intensywność zniszczeń w kulturze politycznej wyznaczają także szerszy zakres dopuszczalnych – a niekiedy koniecznych – środków prawnych i faktycznych, które muszą być podjęte w celu przywrócenia nadrzędności Konstytucji RP. Tym samym zasada proporcjonalności poszerza, a nie zawęża swobodę restytucji funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Trafna jest teza autora, że świadomość zniszczeń dokonanych celowo w kulturze politycznej i prawnej, deprawacja życia społecznego i systemowe pogwałcenie dobra wspólnego podpowiadają, że działania sanacyjne muszą – obok działań władczych – uwzględnić ten szerszy kontekst kulturowy, o ile mają na trwale poprawić stan rzeczy.

Michał Ziółkowski jest autorem rozdziału *The Rationality Test of the (Actual) Legislator as an Element of the Adjudicative Standard of the Constitutional Tribunal (Sketch)*.

Stara się on odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób założenie o racjonalności prawodawcy wpływać może współcześnie na kontrolę konstytucyjności prawa w Polsce. Krótko odnosi się do założenia racjonalnego prawodawcy, a zwłaszcza do wymogu, by prawodawca posiadał aktualną i możliwie pełną wiedzę merytoryczną o regulowanej sferze stosunków społecznych oraz potrzebie jej regulacji. Przypomina, jak założenie racjonalnego prawodawcy było dotąd wykorzystywane w orzecznictwie Trybunału, a następnie przechodzi do testu racjonalności. Test ten – zdaniem Autora – Trybunał mógłby twórczo rozwijać w swoim orzecznictwie.

Autorkami rozdziału *Standards for Appointing Constitutional Judges in Poland in the Light of the Opinion of the Venice Commission* są Anna Rytel-Warzocho i Agnieszka Gajda.

Na wstępie zauważają one, że kwestia powoływania sędziów sądów konstytucyjnych niesie istotne konsekwencje dla egzekwowania zasad konstytucyjnych, ochrony praw i wolności obywateli, a także wpływa na legitymację i autorytet sądów konstytucyjnych oraz zapewnienie ich niezależności. Dalej analizują różne, wystę-

pujące w poszczególnych państwach metody wyborów sędziów konstytucyjnych. Omawiają też stanowisko Komisji Weneckiej, która np. wskazuje, że wybór sędziego konstytucyjnego nie powinien być wyłącznie wyborem politycznym i dlatego winien on być wyrazem kompromisu większości z mniejszością. Komisja Wenecka wielokrotnie zalecała w związku z tym wprowadzenie większości kwalifikowanej przy wyborze sędziów sądu konstytucyjnego przez parlament.

Autorki opisują też inne metody wyboru tych sędziów. Krytycznie analizują polskie regulacje dotyczące tej kwestii. Bardzo trafna jest konkluzja wskazująca, że regulacje prawne nie są w stanie zabezpieczyć państwa przed brakiem kultury politycznej czy podporządkowaniem prawa interesom partyjnym. Rytel-Warzocha i Gajda słusznie podkreślają, że jeżeli nawet proces powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego będzie formalnie spełniał standardy wskazywane przez Komisję Wenecką jako pożądane w demokratycznym państwie prawnym, ale nie będzie przeprowadzany z wolą powołania na stanowiska sędziów Trybunału osób, które dają gwarancję przestrzegania tych standardów – to proces wyboru będzie procesem politycznym, a niezależność Trybunału Konstytucyjnego iluzoryczna.

Część piąta publikacji zatytułowana jest *The Importance of the Legal Standard for a Democratic State Under the Rule of Law Within the EU System*.

Krzysztof Wójtowicz jest autorem pierwszego w tej części rozdziału: *Features of the State Under the Rule of Law in Light of the Case Law of the Court of Justice of the European Union*.

Autor na podstawie analizy orzecznictwa TSUE stwierdza, że w szczególności z art. 2 TUE wynika, że Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne – które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie podzielają szereg tych wspólnych wartości. Ponadto poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów unijnych wobec tego państwa członkowskiego.

Autor zauważa, że całościowy pogląd TSUE na zespół cech charakteryzujących państwo prawne został w sposób pośredni wyrażony w wyroku z 16 lutego 2022 r. dotyczącym skargi wniesionej przez Polskę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia unijnego 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii. TSUE w wyroku stwierdził, że zasada państwa prawnego wymaga, by wszystkie władze publiczne działały w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych – zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej oraz innymi mającymi zastosowanie instrumentami – oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów. Zasada państwa prawnego wymaga

w szczególności przestrzegania zasady legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa, zasady pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, zasady skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości – zapewnianej przez niezależne i bezstronne sądy – oraz zasady podziału władz.

Tekst jest bardzo dobrą i świetnie uzasadnioną rekonstrukcją unijnego standardu państwa prawa wypracowanego w orzecznictwie TSUE.

Standard unijny jest również przedmiotem analizy kolejnego artykułu w tej części pracy: *Respect for the Identity of Member States Under Article 4(2) TEU and Proportionality Review by the CJEU* autorstwa Władysława Józwickiego.

Stara się on odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu standard testu proporcjonalności wyłania się z aktualnego orzecznictwa, a także – które jego elementy wydają się kluczowe z perspektywy TSUE. Autor wyjaśnia, że test proporcjonalności umożliwia rozstrzygnięcie kolizji pomiędzy konkurencyjnymi ze sobą wartościami czy interesami – i zmierzającymi do ich realizacji zasadami – poprzez weryfikację: po pierwsze, czy realizowany jest uprawniony cel, a nie jakiś inny cel, którego prawo za uprawniony nie uznaje; po drugie, czy środki przedsięwzięte do jego realizacji są adekwatne z punktu widzenia skuteczności do realizacji uprawnionego celu, a więc czy będzie on rzeczywiście mógł zostać w ten sposób osiągnięty; po trzecie, czy ograniczenia w realizacji konkurencyjnej zasady mają wyłącznie zakres konieczny do realizacji uprawnionego celu, a więc czy nie da się tego celu osiągnąć w inny sposób, mniej ingerujący w realizację konkurencyjnej wartości. I wreszcie po czwarte, czy są one proporcjonalne *sensu stricto*, a więc czy ranga interesu ograniczonego nie przewyższa rangi interesu chronionego.

Kompetentna analiza relewantnych judykatów TSUE pozwala Józwickiemu stwierdzić, że z orzecznictwa TSUE na gruncie art. 4 ust. 2 TUE nie wyłania się jak do tej pory w pełni dojrzały standard testu proporcjonalności stworzony specjalnie na potrzeby tego właśnie przepisu. Nie wyłania się całkowicie przejrzysta, uporządkowana i w sposób świadomy uzasadniona metodologia stosowania testu proporcjonalności w kontekście ochrony obowiązku poszanowania przez Unię tożsamości państw członkowskich. Autor formułuje pod adresem TSUE ważny postulat, aby Trybunał do testu proporcjonalności w przedmiocie obowiązku poszanowania tożsamości państw członkowskich – wynikającego z art. 4 ust. 2 TUE – podchodził w sposób znacznie bardziej otwarty i uporządkowany, a także zdecydowanie bardziej jednoznacznie określał oraz uzasadniał, które elementy testu proporcjonalności będzie stosował w sprawach na gruncie tego przepisu i z jaką intensywnością będzie to czynił, a których nie – i dlaczego. Zdaniem Józwickiego jedynie wtedy test proporcjonalności będzie mógł stać się narzędziem ewentualnej odpowiedzialnej i merytorycznej współpracy i dialogu z odpowiednimi instytucjami państw członkowskich, szczególnie ich odpowiednimi sądami i trybunałami.

Kwestią kryteriów proporcjonalności w orzecznictwie TSUE – tym razem z perspektywy Komisji Weneckiej – zajmuje się Cesare Pinelli w tekście *The Venice Commission's European Standards and EU Conditionality Criteria*.

Autor wyjaśnia, że kryteria stosowane w praktyce unijnej warunkowości oraz europejskie standardy Komisji Weneckiej mają na celu zagwarantowanie takich wartości, jak prawa człowieka, demokracja i praworządność. Przypomina on, że w grudniu 2020 roku ostatecznie weszło w życie rozporządzenie w sprawie warunkowości – które stanowi, że „właściwe środki” zostaną podjęte „w każdym przypadku, gdy naruszenia zasad praworządności w państwie członkowskim wpływają lub poważnie mogą mieć wpływ na należyte zarządzanie finansami budżetu Unii lub ochronę interesów finansowych Unii w sposób wystarczająco bezpośredni” (art. 4). Zarazem – jak wskazuje Pinelli – trybunał luksemburski, odrzucając zarzut rządów Polski i Węgier, jakoby rozporządzenie w sposób bezprawny obchodziło postanowienia TUE dotyczące reakcji UE na naruszenia „wspólnych wartości” w państwach członkowskich, stwierdził m.in., że: celem postępowania ustanowionego przez to rozporządzenie ma być, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami określoną w art. 310 ust. 5 i art. 317 akapit pierwszy TFUE, ochrona budżetu Unii w przypadku naruszenia tej zasady.

Jan Zielonka jest autorem rozdziału *How the European Union Builds Democracy: Ambitions and Practice*. W tekście znajdujemy próbę wyjaśnienia, dlaczego proces budowania demokracji w UE przyniósł niewielkie, jeśli nie wręcz rozczarowujące rezultaty. Autor zauważa, że demokracja w państwach narodowych znajduje się w kryzysie o charakterze fundamentalnym. Stwierdza, że niedawne badanie przeprowadzone przez Ipsos Knowledge Panel ujawniło, że (w przybliżeniu) jedna na dwie osoby jest niezadowolona ze sposobu, w jakim demokracja funkcjonuje w jego / jej kraju. Inne poważne badanie wykazało, że ponad 60 procent Europejczyków zadeklarowało, że „zwykle nie ufa” swojemu krajowemu rządowi i parlamentowi. Zielonka podkreśla, że nie oznacza to, że demokracja umrze, ale że musi ona wymyślić się na nowo.

W konkluzji autor zauważa, że rosnąca przepaść pomiędzy formalnymi uprawnieniami państw a ich praktyczną możliwością przyczyniania się do dobra publicznego jest nie do utrzymania. Jednak podział władzy pomiędzy aktorami państwowymi i niepaństwowymi wymaga wprowadzenia nowych zasad reprezentacji, odpowiedzialności i otwartości niż te, które obowiązują dzisiaj. Demokracja w erze internetu i sztucznej inteligencji nie będzie przypominać demokracji ery węgla i stali. Problem w tym, iż brak nam wiedzy na temat tego, jak demokrację sieciową można zbudować.

Kolejny rozdział – autorstwa Ryszarda Piotrowskiego – jest zatytułowany *The Accountability of Judges in a Democratic State Under the Rule of Law: Dilemmas of the Legal Standard and Practice*.

Autor ten jest zdania, że w rezultacie procesu integracji europejskiej następują zmiany w systemie źródeł prawa i przeobrażenia pojęcia suwerenności – wysuwa-

jące sędziego przed ustawodawcą. Władza sędziów stanowi też nieodzowną przesłankę demokracji konstytucyjnej zakładającej brak najwyższego organu władzy w państwie i jej ograniczenie przez prawa człowieka. Zarazem Piotrowski twierdzi, że naturalnym zjawiskiem występującym w ustroju demokratycznym – a więc takim, w którym władza może zostać zmieniona w drodze wyborów – jest dążenie ukształtowanej w wyborach większości do realizacji obietnic programowych przez spowodowanie zmian w prawie i orzecznictwie sądowym. Sytuuje to sędziów w centrum kontrowersji politycznych i podważa przekonanie opinii publicznej o ich niezawisłości.

Autor dowodzi, że z jednej strony niezależność sądów i niezawisłość sędziów może prowadzić do koncentracji władzy w rękach sędziów wbrew zasadzie jej podziału, z drugiej zaś strony może sprzyjać urzeczywistnieniu owej zasady dzięki ograniczeniu możliwości nie zrównoważonej dominacji partii politycznych wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej. Niezależne od kontroli politycznej sądownictwo może sprzyjać ograniczeniu wszechwładzy partii. W istocie więc podział i hamowanie się władz mogą mieć znaczenie w przetrwaniu równowagi kształtującej się między partiokracją a jurystokracją, które są zaprzeczeniem owej równowagi.

Piotrowski konkluduje, że podstawowym warunkiem respektowania opartych na wartościach zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest przestrzeganie postanowień konstytucji odnoszących się do władzy sądowniczej. Jeżeli konstytucja, z rozmaitych powodów, nie jest respektowana przez poszczególne władze, niezależność sądownictwa staje się jedynie przejawem konstytucyjnego pustostłowa. Powoduje to erozję praw obywateli i podważa legitymację władzy sądowniczej.

Monika Heczowska jest autorką rozdziału *The European Union as a Community Based on Values: In Search of the Common Denominator*. Autorka wychodzi z założenia, że współistnienie porządków prawnych UE i praw krajowych państw członkowskich – na zasadzie wzajemnie przyjaznej interpretacji i kooperatywnego stosowania w ramach wieloskładnikowej struktury obowiązującego prawa – jest nieodłącznym elementem procesu integracji europejskiej. Zarazem zauważa ona, że analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz sądów konstytucyjnych państw członkowskich uświadamia, że w dalszym ciągu istnieje rozbieżność specyficznie rozumianych celów i interesów poszczególnych państw, które czy to odwołują się do „tożsamości konstytucyjnej” rozumianej w szczególnie sposób, czy też kwestionują podstawy integracji europejskiej. Tymczasem – zdaniem Heczowskiej – w obliczu zagrożeń i wyzwań współczesnego świata należy szukać wspólnego mianownika, czyli „tego, co nas łączy, a nie tego, co nas dzieli”.

Autorka konkluduje, że analiza wartości wyrażonych w traktatach i Karcie praw podstawowych – stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej – pozwala stwierdzić, że katalog zasad określających tożsamość konstytucyjną czy rdzeń

konstytucyjny państw członkowskich jest *de facto* zbieżny z katalogiem wartości stanowiących aksjologiczny fundament UE.

Ostatni rozdział – *The Legal Bases of Ethical Standards for Judges on the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union* – jest autorstwa Anny Podolskiej oraz Sebastiana Sykuny.

Zwracają oni uwagę, że z regulacji dotyczących sędziów TSUE oraz ETPC można wyodrębnić zasady, które mają charakter uniwersalny dla wszystkich podmiotów wymierzających sprawiedliwość – niezależnie od tego, czy działają na poziomie krajowym, czy międzynarodowym i ponadnarodowym. Ponadto wprowadzono rozwiązania, które mają zagwarantować te zasady z uwzględnieniem specyfiki TSUE i ETPC. Oba systemy uznały za kluczowe następujące wymagania: niezawisłość, niezależność, uczciwość, godność, bezstronność, poufność, sumienność i szacunek. Oczekuje się także lojalności wobec instytucji. Autorzy analizują poszczególne aspekty i porównują je z rozwiązaniami przyjętymi w Polsce. W konkluzji Podolska i Sykuna stwierdzają, że podstawowe zasady etyczne – takie jak chociażby niezależność, niezawisłość czy bezstronność – są wspólne wszystkim opisanym wyżej instytucjom.

Konkluzje wynikające z konferencji zamykają publikację i są autorstwa sekretarza Komisji Weneckiej Simony Granata-Menghini. Autorka zaprezentowała swoistą *check-list* wykorzystywaną przez Komisję Wenecką do oceny, czy w danym państwie respektuje się rządy prawa. Wyjaśniła, co jest podstawą do sformułowania przyjętych kryteriów. Granata-Menghini podkreśla, że przywrócenie rządów prawa jest trudnym zadaniem, gdyż wymaga równoczesnego uwzględnienia sprzecznych nierzadko standardów, czyli mamy do czynienia z często występującym „konfliktem standardów”. Autorka zauważa, że chociaż Polska nie jest jedynym krajem członkiem Komisji Weneckiej, który boryka się z problemem przywrócenia rządów prawa, to jednak jest swoistym konstytucyjnym laboratorium, którego efekty działania będą wzorcem dla innych państw.

Uwagi końcowe

Recenzowana praca zbiorowa pod redakcją prof. Hanny Suchockiej zawiera znakomite kompendium wiedzy na temat kształtu europejskich standardów prawnych – zarówno Rady Europy, jak i Unii Europejskiej – m. in. w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, niezawisłości sędziów, niezależności sądownictwa, praworządności czy praw wyborczych. Poszczególne teksty wzajemnie się uzupełniają i łącznie dają różnorodny i zarazem pełny obraz omawianej problematyki. Dostajemy nie tylko kompetentną i dobrze udokumentowaną analizę stanu prawa europejskiego dotyczącego kwestii praworządności, ale zarazem prognozy i wskazówki dalszego jego rozwoju. Kanwą większości zaprezentowanych tekstów są standardy wypracow-

wane przez organ ekspercki Rady Europy, jakim jest Komisja Wenecka. Członkinie i członkowie Komisji są autorami sporej liczby materiałów, a redaktor tomu jest jej Honorową Przewodniczącą.

Książka ta jest ważnym głosem – zarówno na forum europejskim, jak i krajowym – w toczącej się dyskusji nad koniecznością doskonalenia systemów rządów prawa i zapobiegania erozji tych systemów.

Roman Wieruszewski*

* **Roman Wieruszewski** – dr hab., profesor nauk prawnych, politolog. Rektor oraz kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka EWSPA (afiliacja); <https://orcid.org/0000-0001-8602-7594>; rwieruszewski@ewspa.edu.pl / DSc, professor of law; political scientist. Rector and Head of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the EULA (affiliation).



Krystyna Kowalik-Bańczyk,
Karolina Wierczyńska,
Andrzej Jakubowski
(red. nauk.)

**Euphony, Harmony and Dissonance
in the International Legal Order
/ Eufonia, harmonia i dysonans
w międzynarodowym porządku
prawnym / Euphonie, harmonie
et dissonance dans l'ordre
juridique international: Liber
amicorum Władysław Czaplński,
INP PAN, Warszawa 2024, ss. 555**

W ostatnich miesiącach ukazała się księga pamiątkowa przygotowana i opublikowana z okazji siedemdziesiątych urodzin wybitnego autorytetu prawnego – prof. dr. hab. Władysława Czaplńskiego.

Zawiera ona czterdzieści cztery teksty napisane w języku polskim, angielskim i francuskim przez znakomitych specjalistów w swoich dziedzinach, którzy spotkali na swojej drodze Profesora Czaplńskiego i chcieli poprzez tę publikację wyrazić wdzięczność za wiele lat jego pracy nie tylko naukowej, ale również społeczno-politycznej.

Wśród autorów można wskazać między innymi: profesora nauk prawnych Cezarego Mika, specjalizującego się w prawie międzynarodowym i europejskim; kierownika Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego – prof. Artura Kozłowskiego; prof. Annę Wyrozumską – autorkę jedenastu monografii i podręczników oraz przeszło 70 artykułów z zakresu prawa międzynarodowego, prawa europejskiego i ochrony praw człowieka; dr. hab. Michała Balcerzaka, byłego sędziego *ad hoc* Europejskiego Trybunału Praw

Człowieka, a obecnie profesora Uniwersytetu Szczecińskiego; dr hab. Patrycję Grzebyk, prezydentkę Network on Humanitarian Action (NOHA) oraz dyrektorkę NOHA na Uniwersytecie Warszawskim, a także dr. hab. Przemysława Saganka, kierownika Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego INP PAN, który stopień doktora nauk prawnych zdobył w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk jako jeden z wychowanków prof. Władysława Czaplińskiego.

Nie zabrakło również autorów związanych z Europejską Wyższą Szkołą Prawa i Administracji: profesor Roman Wieruszewski (rektor EWSPA, były członek Komitetu Naukowego Agencji Praw Podstawowych UE, były sędzia *ad hoc* w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, a także były szef misji Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka w byłej Jugosławii z siedzibą w Sarajewie) opublikował esej „*Ius migrandi* – czy jest częścią prawa międzynarodowego?”, w którym podjął rozważania dotyczące prawa międzynarodowego odnoszącego się do migrantów.

Prezentowana księga to pozycja ważna i cenna. Nie stanowi ona wprawdzie podręcznika do prawa międzynarodowego, ale jest głęboką refleksją nad fundamentami współczesnego międzynarodowego porządku prawnego. Jak wskazano we wstępie, autorzy poruszyli wiele problemów prawa międzynarodowego i unijnego, odnieśli się do kluczowych zagadnień oraz odwoływali do wypracowanych przez profesora Czaplińskiego koncepcji i innych elementów jego naukowego dorobku.

„Eufonia, harmonia i dysonans w międzynarodowym porządku prawnym. *Liber Amicorum* Władysław Czapliński” szczególnie w obecnych, burzliwych czasach stanowi powrót do klasycznych teorii i międzynarodowego porządku. Jest niewątpliwie dziełem, z którym warto się zapoznać.

Urszula Staśkiewicz*

* **Urszula Staśkiewicz** – mgr prawa i socjologii, dr nauk społecznych, adiunkt w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Warszawie (afiliacja); <https://orcid.org/0000-0001-8321-8088>; ustaskiewicz@ewspa.edu.pl / MA in law and sociology, PhD, assistant professor at the European University of Law and Administration in Warsaw (affiliation).



Informacje dla autorów

W Redakcji Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych (nazwa skrócona: EPPiSM) zasady publikowania tekstów są następujące:

1. Przekazując tekst Redakcji, autor przenosi na Wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji.
2. Zgoda autora na publikację w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych obejmuje wersje: elektroniczną (e-publicacja) oraz drukowaną (papierową).
3. Wersję elektroniczną Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych uważa się za podstawową.
4. Tekst zgłoszony do publikacji w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych nie może być wcześniej opublikowany w innym czasopiśmie (w wersji elektronicznej lub drukowanej) ani rozpatrywany pod kątem publikacji.
5. Teksty przekazuje się drogą elektroniczną (email: ewspa.kwartalnik.eppism@gmail.com) albo pocztową (adres: 00-876 Warszawa, ul. Ogrodowa 58, budynek B, 2. piętro) – w drugim przypadku z zapisaną na odczytywalnym nośniku wersją elektroniczną oraz z papierowym, jednostronnym wydrukiem.
6. Każdy tekst poddawany jest wstępnej ocenie Redakcji, która może go odrzucić, w szczególności gdy nie zachowano podstawowych reguł naukowej lub językowej poprawności, a także gdy naruszono choćby jedną z zasad publikacji właściwych dla EPPiSM, w tym zwłaszcza zasadę autorskiej rzetelności (np. *ghostwriting*, *guest authorship*). Tekst, który nie został odrzucony, poddawany jest ocenie merytorycznej co najmniej dwóch niezależnych recenzentów w procedurze anonimowej (*double-blind*). Przygotowują oni na piśmie recenzje zawierające uwagi i wskazówki dla autora oraz jednoznaczny wniosek w kwestii dopuszczenia tekstu do publikacji. Na tej podstawie Redakcja podejmuje decyzję: a) o przyjęciu go do publikacji; b) o warunkowym przyjęciu do publikacji – po uwzględnieniu przez autora wskazanych przez recenzentów zmian; c) o odmowie przyjęcia do publikacji.
7. Redakcja nie ujawnia nazwisk recenzentów poszczególnych materiałów. Co najmniej raz w roku publikuje się listę recenzentów na stronie internetowej kwartalnika.

8. Minimalna objętość nadsyłanych do EPPiSM artykułów naukowych i glos wynosi 20 000 znaków (tu i dalej liczonych ze spacjami i przypisami).
9. Maksymalna objętość artykułu naukowego nie powinna być większa niż 60 000 znaków. W razie przekroczenia – zwłaszcza znaczącego – wskazanego limitu Redakcja może zaproponować autorowi podział tekstu na części. Objętość glosy nie powinna przekraczać 40 000 znaków.
10. W artykule i glosie znajdują się dodatkowo: tytuł w języku angielskim, abstrakt w językach polskim i angielskim (o orientacyjnej objętości 500–2500 znaków każdy), słowa kluczowe w językach polskim i angielskim (od trzech do dziewięciu), a także bibliografia załącznikowa.
11. Autor dołączy ponadto: podstawowe informacje o sobie (status naukowy, zawodowy, afiliacja, numer ORCID, adres poczty elektronicznej, telefon itp.) oraz oświadczenie, że tekst nie został dotychczas nigdzie opublikowany, a Redakcja EPPiSM nabywa na wyłączność prawo do jego publikacji. W wypadku publikacji wieloautorskich podanie informacji o sobie i obowiązek złożenia oświadczenia dotyczy wszystkich autorów.
12. Artykuł naukowy prócz abstraktu powinien zawierać wyodrębniony, najlepiej kilkudzaniowy wstęp (lid). Abstrakt należy sporządzić z użyciem słów kluczowych (każde słowo kluczowe winno być w nim użyte). Abstrakt dotyczy treści artykułu, czyli jest streszczeniem – i jako taki powinien zawierać zwroty typu: „Celem artykułu jest...” albo „Przedmiotem artykułu jest”, a także przedstawić syntetyczne wyjaśnienie, jak ten cel został zrealizowany, np. „Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie...”, „Autor udzielił odpowiedzi pozytywnej / negatywnej” – jest to *minimum minimorum* abstraktu. Wstęp odnosi się natomiast do tematyki poruszonej w artykule, czyli jest syntetycznym do niej wprowadzeniem. Wstęp nie powinien (nawet we fragmencie) powielać ani parafrazować abstraktu.
13. Nieodłączną częścią każdego artykułu naukowego i glosy są końcowe wnioski (konkluzje).
14. W razie przywoływania w tekście publikacji elektronicznych oprócz autora i tytułu należy podać adres strony internetowej wraz z datą dostępu.
15. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przytacza się z obligatoryjnym wskazaniem jednostki redakcyjnej danego orzeczenia – czyli punktu (TSUE) lub paragrafu (ETPC) – przykładowo w następujący sposób:

¹ Postanowienie TS z 12 lutego 2019 r., RH, C8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 60.

² Wyrok Sądu UE z 15 grudnia 2010 r., E.ON Energie/Komisja, T141/08, EU:T:2010:516, pkt 56 i przywołane tam orzecznictwo.

³ Wyrok ETPC z 25 marca 1998 r., Belziuk v. Polska, skarga nr 23103/93, § 37. W kolejnych przytoczeniach tego samego orzeczenia pomija się sygnaturę ECL (TSUE) albo numer skargi (ETPC).

16. Orzecznictwo krajowe przykładowo przytacza się następująco:

¹ Wyrok SN z 12 marca 2008 r., I CSK 430/07, OSNC 2009, nr 5, poz. 75.

² Postanowienie TK z 27 września 2005 r., U 2/05, OTK ZU-A 2005, nr 8, poz. 96, cz. II, pkt 2.

³ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU-A 2015, nr 11, poz. 185, cz. III, pkt 6.12.

⁴ Wyrok NSA z 24 października 2000 r., V SA 613/00, OSP 2001, nr 5, poz. 82.

⁵ Wyrok SA w Krakowie z 23 kwietnia 1998 r., II AKa 48/98, LEX nr 35155.

⁶ Postanowienie SA w Łodzi z 15 lutego 2023 roku, II AKz 74/23 (niepublikowane).

W kolejnych przytoczeniach tego samego orzeczenia krajowego pomija się miejsce publikacji lub adnotację o jej braku.

17. Po przyjęciu tekstu do publikacji Redakcji przysługuje prawo opracowania edytorskiego, typograficznego, językowego itp.

18. Za publikację w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych nie wypłaca się honorariów autorskich ani nie pobiera się opłat (APC).

Wydawca EPPiSM



Information for authors

The Editorial Board of the European Review of Law & International Relations [Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych] (abbreviated name: ERL&IR [EPPiSM]) has the following rules for publishing texts:

- (1) By submitting the text to the Editorial Board, the author transfers the exclusive right to publish it to the Publisher.
- (2) The author's consent to publication in the European Review of Law & International Relations covers both electronic (e-publication) and printed (paper) versions.
- (3) The electronic version of the European Review of Law & International Relations is considered the primary version.
- (4) A text submitted for publication in the European Review of Law & International Relations may not have been previously published in another journal (in electronic and/or printed form) or considered for publication.
- (5) Texts shall be submitted electronically (email: ewspa.kwartalnik.eppism@gmail.com) or by post (address: 00-876 Warsaw, 58 Ogrodowa St., Building B, 2nd floor) – in the latter case, with an electronic version saved on a readable medium and a single-sided paper printout.
- (6) Each text is subject to a preliminary assessment by the Editorial Board, which may reject it, in particular if the basic rules of scholarly or linguistic correctness have not been observed, or if even one of the publication rules specific to ERL&IR has been violated, including in particular the principle of authorial integrity (e.g. ghostwriting, guest authorship). Texts that are not rejected are subject to substantive evaluation by at least two independent reviewers in an anonymous (double-blind) procedure. They prepare written reviews containing comments and suggestions for the author and an unambiguous conclusion on whether the text should be accepted for publication. On this basis, the Editorial Board decides: (a) to accept it for publication; (b) to accept it for publication conditionally – after the author has taken into account the changes indicated by the reviewers; (c) to refuse to accept it for publication.

- (7) The Editorial Board does not disclose the names of reviewers of individual materials. At least once a year, a list of reviewers is published on the quarterly's website.
- (8) The minimum length of scholarly articles and glossaries submitted to ERL&IR is 20,000 characters (hereinafter counted with spaces and footnotes).
- (9) The maximum length of a scholarly article should not exceed 60,000 characters. If this limit is exceeded, especially significantly, the Editorial Board may suggest that the author divide the text into parts.
The length of a commentary (glossary) should not exceed 40,000 characters.
- (10) The article and glossary will also include: a title in English, an abstract in Polish and English (approximately 500–2500 characters each), keywords in Polish and English (three to nine), and an appendix bibliography.
- (11) The author shall also attach: basic information about themselves (academic and professional status, affiliation, ORCID number, email address, telephone number, etc.) and a statement that the text has not been published anywhere else and that the ERL&IR Editorial Board acquires the exclusive right to publish it. In the case of multi-author publications, the obligation to provide information about oneself and to submit a statement applies to all authors.
- (12) In addition to the abstract, the scholarly article should contain a separate introduction (lead), preferably consisting of several sentences. The abstract should be prepared using keywords (each keyword should be used in it). The abstract concerns the content of the article, i.e. it is a summary – and as such it should contain phrases such as: ‘The aim of the article is...’ or ‘The subject of the article is’, and also provide a concise explanation of how this aim was achieved, e.g. ‘The aim of the article is to answer the question...’, ‘The author gave a positive/negative answer’ – this is the *minimum minimorum* of an abstract. The introduction, on the other hand, refers to the subject matter of the article, i.e. it is a synthetic introduction to it. The introduction should not (even in part) duplicate or paraphrase the abstract.
- (13) Final conclusions are an integral part of every scholarly article and commentary (glossary).
- (14) When referring to electronic publications in the text, in addition to the author and title, the website address and date of access should be provided.
- (15) Case law of the Court of Justice of the European Union and of the European Court of Human Rights shall be cited with the obligatory indication of the

editorial unit of the decision in question – i.e. point (CJEU) or paragraph (ECHR) – for example as follows:

¹ Order of the CJ of 12 February 2019, RH, C 8/19 PPU, EU:C:2019:110, para 60.

² Judgment of the EU General Court of 15 December 2010, E.ON Energie/ Commission, T 141/08, EU:T:2010:516, para 56 and case law cited therein.

³ ECtHR judgment of 25 March 1998, *Belziuk v. Poland*, Application no. 23103/93, § 37. Subsequent citations of the same judgment omit either the ECL (CJEU) or the complaint number (ECtHR).

(16) National case law is cited by way of example as follows:

¹ Judgment of the Supreme Court of 12 March 2008, I CSK 430/07, OSNC 2009, no. 5, item 75.

² Order of the Constitutional Court of 27 September 2005, U 2/05, OTK ZU-A 2005, no. 8, item 96, part II, point 2.

³ Judgment of the Constitutional Court of 3 December 2015, K 34/15, OTK ZU-A 2015, no. 11, item 185, part III, point 6.12.

⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of 24 October 2000, V SA 613/00, OSP 2001, no. 5, item 82.

⁵ Judgment of the Court of Appeal in Kraków of 23 April 1998, II AKa 48/98, LEX no 35155.

⁶ Decision of the Court of Appeal in Łódź of 15 February 2023, II AKz 74/23 (unpublished). Subsequent citation of the same national judgment shall omit the place of publication or a note of its absence.

(17) After accepting a text for publication, the Editorial Board reserves the right to edit it in terms of layout, typography, language, etc.

(18) No royalties are paid for publication in the *European Review of Law & International Relations*, nor are any fees charged (APC).

Publisher of the ERL&IR [EPPiSM]