



WYKŁAD INAUGURACYJNY

ROLA WSPÓLNYCH WARTOŚCI W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

PROF. DR HAB. BOGUSŁAW BANASZAK

*Magnificencjo!
Dostojni Goście!
Koleżanki i Koledzy!
Braci Studencka!*

Ubi societas ibi ius - Tam gdzie społeczeństwo tam prawo - słusznie twierdzili starożytni Rzymianie. Prawo, aby nie było li tylko wyrazem woli rządzących, musi być oparte na konsensusie społecznym, u którego podstaw leżą wspólne dla danego społeczeństwa wartości. Zdawali sobie z tego sprawę twórcy Wspólnoty Europejskiej, a później Unii Europejskiej i oparli jej tworzenie o jedność trzech elementów:

- 1/ formalnych – tworzą je instytucje zapewniające współpracę państw członkowskich UE w różnych dziedzinach,
- 2/ treściowych – chodzi tu o prawo UE oraz realizację polityki organów UE zapewniającą państwom członkowskim współpracę gospodarczą, kulturalną, w dziedzinie bezpieczeństwa itp.,
- 3/ wartości wspólnych społeczeństwom wszystkich państw członkowskich UE.

Prawo UE akcentuje rolę wartości jako podwalinę istnienia Unii. W Preambule Traktatu o UE sygnatariusze Traktatu stwierdzają, że tworząc go byli „inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”. Art. 2 TUE stanowi: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Z kolei art. 3 ust. 1 TUE wskazując cel UE łączy wspieranie konstytuujących Unię wartości ze wspieraniem pokoju i dobrobytu narodów.

Po ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego rośnie w poszczególnych państwach zainteresowanie wartościami wspólnymi UE.

U podstaw każdego społeczeństwa zorganizowanego w państwo leżą określone wartości, wspólne wszystkim wchodzącym w jego skład osobom lub wspólne przynajmniej zdecydowanej większości z nich. Oznacza to oddziaływanie na poczucie tożsamości i ciągłości społeczeństwa, przyczyniając się w ten sposób równocześnie do rozwoju jego różnorodności światopoglądowej, kulturowej itp. Wartości wspólne znajdują swój wyraz w konstytucji, jeżeli dane państwo ją posiada. Tytułem przykładu można wskazać na zawarte w niektórych konstytucjach państw UE *invocatio dei*. Jak słusznie w odniesieniu do Konstytucji RP zauważa b. sędzia polskiego TK i ETPCz - L. Garlicki, słowa nawiązujące do Boga podkreślają „pluralistyczną światopoglądową strukturę narodu polskiego [...] determinują pozycję państwa w kwestiach religii, bo zarówno wykluczają (zakazują) wprowadzenie systemu państwa wyznaniowego, jak i nadawanie ateizmowi charakteru religii państwowej [...] wskazują na wolę powiązania konstytucji z systemem norm i wartości wyższych (naturalnych), więc stojących poza (i ponad) unormowaniem pozytywnym i wyznaczających sposób pojmowania i stosowania przepisów konstytucyjnych”¹.

1 L. Garlicki, omówienie wstępu, s. 11-12, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999 (wyd. ciągłe).

Wartości zawarte wprost w konstytucjach lub dające się wyprowadzić z ich norm wytyczają parlamentowi obowiązek ich uwzględnienia i ochrony w procesie stanowienia prawa. Są one także uwzględniane w orzecznictwie sądowym poszczególnych krajów służąc wyznaczaniu kierunków interpretacji norm prawa stanowionego i pełniąc rolę kryterium oceny ich zgodności z konstytucją. Nie oznacza to jednak, że w skali nawet jednego państwa łatwo jest stworzyć kompleksowy katalog wartości konstytucyjnych. To z kolei powoduje, że ani w prawie UE ani w nauce prawa nie wskazano katalogu wartości wspólnych wszystkim państwom członkowskim UE. Ze względu na różnice w ich ujęciu w poszczególnych konstytucjach nie jest to chyba możliwe. Sformułowanie takiego katalogu w sposób abstrakcyjny zawsze miałyby cechy subiektywne i pozbawione byłoby praktycznego znaczenia. Ma je zaś odpowiedź na pytanie - czy jakaś konkretna wartość, mogąca mieć zastosowanie w danym przypadku lub mająca być elementem normy prawa UE jest wartością wspólną?

W rozwoju Unii obserwuje się dużą dynamikę, ale opiera się ona na kolejnych traktatach będących wyrazem woli tworzących ją państw, woli legitymowanej w sposób demokratyczny i mającej swoje źródło w woli obywateli poszczególnych państw. Proces kształtowania tej woli wyznacza prawo konstytucyjne poszczególnych państw.

„Unia, uznając prawo państw członkowskich do kierowania się własnymi kanonami aksjologicznymi, wymaga minimalnego poszanowania wspólnych wartości. (...) Stwierdzić można byłoby zatem, iż poprzez swoją dewizę [„Zjednoczona w różnorodności” – przyp. BB] Unia znalazła klucz do właściwego opisanie i nazwania własnej specyficznej, europejskiej tożsamości kulturowej, która nie neguje wartości kultur narodowych, ale właśnie ‘nabudowuje’ się na nich, tworząc kolejny poziom tożsamości Europejczyka, opisywany w literaturze przedmiotu jako tożsamość postnarodowa”² Wartości wspólne społeczeństwom wszystkich państw członkowskich wyrażone zostały w stwierdzeniach Preambuły i przepisach TUE. Wartości te leżąc u podstaw UE oddziałują na prawo UE oraz na politykę organów UE. Z drugiej strony organy UE tworząc prawo unijne i formułując polityczne programy na przyszłość stymulują przekształcenia systemu wartości wspólnych obywatelom UE. Uczestniczą też w tym organy UE monitorujące przestrzeganie wartości unijnych - widoczne jest to zwłaszcza w działalności Agencji Praw Podstawowych UE. Promując określone nowe wartości (choćby finansując badania nad pewnymi zjawiskami) organy UE tworzą nowe wzorce zachowań i wpływają na dotychczasowy pluralizm światopoglądowy, na którym bazują poglądy aksjologiczne.

W praktyce funkcjonowania UE kwestie wartości odgrywają ostatnio coraz większą rolę, ale nie wykształciły się mechanizmy nakierowane na zapewnienie ich przestrzegania. Świadczy o tym choćby wspólny list z marca 2013 r. do szefa Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso, który podpisali ministrowie spraw zagranicznych Niemiec - Guido Westerwelle, Holandii - Frans Timmermans, Danii - Villy Sovndal i Finlandii - Erkki Tuomioja. Stwierdzają w nim, że „prawa człowieka, demokracja, rządy prawa są sercem europejskiej tożsamości. Nasze wspólne wartości bardziej niż cokolwiek innego są spoiwem, które łączy nasze narody”. Uważają, iż obecne porozumienia na poziomie UE są niewystarczające, aby zagwarantować przestrzeganie tych zasad we wszystkich państwach UE. Wyprowadzają z tego następujący wniosek „jesteśmy przekonani, że potrzebny jest nowy, bardziej efektywny mechanizm, by zapewnić ochronę fundamentalnych wartości w krajach członkowskich”³. Wśród możliwych działań przeciwko państwom, które nie stosowałyby się do europejskich zasad, wymieniono jako środek ostateczny możliwość zawieszenia funduszy unijnych. Nowy mechanizm ma być szybki i niezależny od działań politycznych, a odpowiadać za niego powinna Komisja Europejska.

W działalności organów UE intensyfikują się od dłuższego już czasu zabiegi pozwalające na nadanie poszczególnym z wartości statuujących UE w miarę jednolitego rozumienia zarówno na płaszczyźnie szeroko pojętego prawa europejskiego (UE i Rada Europy) jak i prawa wewnętrznego państw członkowskich EU. Istotną rolę ma tu do odegrania TS UE.

W stosowanych w prawie UE pojęciach dotyczących wartości, nawiązuje się do terminów występujących w większości konstytucji państw UE i doskonale znanych nauce prawa nawet w państwach nie zawierających odpowiednich sformułowań w tekstach swoich ustaw zasadniczych. Przykładem może być występująca w Karcie Praw Podstawowych godność człowieka. Nie oznacza to jednak, że aksjologia prawa UE jest tożsama z aksjologią praw państw członkowskich. Zwrócił na to uwagę polski TK stwierdzając w uzasadnieniu jednego z orzeczeń: „Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. [...] Sytuacji takiej wykluczyć nie można, ale może ona – z uwagi na [...] wspólność założeń i wartości – pojawić się wyjątkowo. Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo

2 M. Gierycz, *Zjednoczeni w różnorodności. Sukces unijnej dewizy, kryzys europejskiej tożsamości*, [w:] P. Mazurkiewicz, K. Wielecki (red.), *„Inny” człowiek w „innym” społeczeństwie. Europejskie Dyskursy*, Warszawa 2008, s. 167.

3 Cyt. za http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103086,13529623,Zawiesza_doplaty_na_lamanie_wartosci_Unii_Europejskiej_.html

– ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować⁴.

W kontekście tej wypowiedzi polskiego TK należy zauważyć, że w chwili obecnej brak jest w UE akceptacji dla jakiegoś jednego, powszechnie przyjętego systemu wartości. Najogólniej rzecz ujmując należy zauważyć ścieranie się wartości mających podstawy religijne, z wartościami wywodzącymi się z innych źródeł. W związku z tym nie bez racji niektórzy formułują następujący pogląd: „W Europie występują dwie odmienne koncepcje wartości. Według zwolenników pierwszej z nich wspólnym fundamentem kultury europejskiej jest chrześcijaństwo, które mimo podziału na wschodnie i zachodnie oraz istnienia różnych kultur narodowych i nacisków różnych ideologii jest najtrwalszym nurtem rozwoju kultury narodów europejskich. Natomiast zwolennicy koncepcji neoliberalnej, wspólny fundament kultury europejskiej określają według kryteriów ideologicznych, opartych na założeniach racjonalistycznej filozofii Oświecenia i ideałach rewolucji francuskiej. W tym kontekście występuje dążenie do tego, aby w prawie Unii Europejskiej pominąć wkład chrześcijaństwa, pomimo że wywarło znaczący wpływ na rozwój kultury europejskiej i rozprzestrzenianie się jej po całym świecie”⁵. Reakcją na to może być zdaniem niektórych autorów powrót do tradycyjnych wartości. „Bez powrotu do respektowania godności człowieka i do solidnego wychowania, opartego na prawdzie, miłości, sumieniu, odpowiedzialności i sprawiedliwości, wszelkie reformy gospodarcze czy finansowe będą nadal okazywały się fikcją i jedynie faktem medialnym”⁶.

Należy jednak zauważyć, że „wartości respektowane przez Unię mają status kulturowo-historyczny, „(...) nie tworzą one jakiegoś spójnego systemu i nie mają charakteru absolutnego”⁷.

Brak spójnego systemu wartości i możliwość różnego interpretowania poszczególnych z nich jest niekorzystna z praktycznego punktu widzenia. Tytułem przykładu można wskazać choćby na jeden z najważniejszych aktów prawa UE – Kartę Praw Podstawowych. Karta ma charakter kompleksowy zarówno w aspekcie przedmiotowym jak i podmiotowym. Po raz pierwszy UE dzięki KPP podchodzi w sposób kompleksowy do ochrony praw jednostki. Ochrona ta obejmuje wszystkie kategorie tych praw – oprócz praw i wolności osobistych oraz politycznych także szeroko pojęte prawa socjalne, kulturalne i ekonomiczne. Ma ona w intencji Konwentu opracowującego KPP pozwolić na objęcie ochroną nowych obszarów wykraczających poza dotychczasowy, powszechnie przyjęty w prawie międzynarodowym i wewnętrznym zakres regulacji. Tytuły poszczególnych rozdziałów - grup praw – powiązano z wartościami- ideami⁸ szczególnie istotnymi dla UE. Równocześnie w ten sposób Karta tworzy nową koncepcję praw podstawowych, która nie ma swoich korzeni w dotychczasowym dorobku nauki prawa. Nie jest jeszcze w pełni dojrzała, a towarzysząca jej aksjologia nie została powszechnie przyjęta. Powstała ona pod silnym, dominującym wpływem myśli socjaldemokratycznej i jedynie w niewielkim stopniu uwzględniła inne prądy filozoficzne.

Z porównania katalogu konstytucyjnych praw jednostki wspólnych państwom członkowskim UE wynika, że jego trzon stanowią tradycyjne (klasyczne) wolności osobiste i prawa polityczne. Prawa socjalne, kulturalne i gospodarcze (poza prawem własności) są w różnym stopniu obecne w poszczególnych konstytucjach i nie można w ich wypadku wskazać wspólnych wszystkim z nich elementów. Dzieje się tak z powodu występujących zarówno w nauce prawa jak i wśród różnych sił politycznych kontrowersji dotyczących potrzeby i zakresu regulacji konstytucyjnej praw socjalnych, a szerzej całej sfery socjalnej.

Przeciwnicy objęcia regulacją konstytucyjną praw socjalnych stoją na stanowisku, że ze względu na zależność poziomu ich realizacji od stanu koniunktury gospodarczej i związanej z tym zmienność, jest to wyłącznie materia ustawowa. Podkreślają przy tym, że prawa socjalne mają charakter programowy. W ich przypadku państwo musi najpierw opracować, a później urzeczywistnić całe programy socjalne⁹. Gdyby zaś obok norm o charakterze programowym istniały w konstytucji prawa socjalne upoważniające jednostkę do roszczeń o świadczenia ze strony państwa, to mogłyby to prowadzić do konieczności przejścia przez państwo kierowania gospodarką, co z kolei niezgodne byłoby z gwarancjami prawa własności i wolności gospodarczej¹⁰.

Zwolennicy objęcia regulacją konstytucyjną praw socjalnych widzą konieczność odejścia od traktowania praw i wolności podstawowych jako służących wyłącznie obronie jednostki przed ingerencjami ze strony państwa. Zagwaran-

4 OTK ZU Nr 5/A/2005, poz. 49.

5 J. Krukowski, *Prawo Unii Europejskiej a wartości chrześcijańskie*, <http://www.sawp.org.pl/biuletyny/nr-9/89-prawo-unii-europejskiej-a-wartosci-chrzescijaskie>.

6 Ks. M. Drzewiecki, *Unia Europejska, wartości i wychowanie*, http://www.opoka.org.pl/biblioteka/X/XU/md_wartosci.html

7 P. Mazurkiewicz, *Wspólne wartości w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, [w:] pod. red. P. Mazurkiewicza, S. Sowińskiego (red.), *Religia – Tożsamość – Europa*, Wrocław 2005, s. 222.

8 Por. C. Mik, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej*, w: ks. W. Chrostowski (red.), *Czynić sprawiedliwość w miłości*, Warszawa 2001, s. 304.

9 Por. J.P. Müller, *Soziale Grundrechte in der Verfassung?*, Basel – Frankfurt am Main 1981, s. 41-44, 203.

10 Por. F. Horner, *Die sozialen Grundrechte*, Salzburg, München 1974, s. 225.

towanie wolności osobistych i praw politycznych jednostki w konstytucji w tym ujęciu wymaga uwzględnienia uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, a więc wprowadzenia do konstytucji praw socjalnych.

Dla zwolenników praw socjalnych w państwach, w których brak jest ich konstytucyjnej regulacji, bądź regulacja ta jest ograniczona, KPP ma duże znaczenie z dwojakich powodów. Po pierwsze - zawiera ona sformułowania wyraźnie wskazujące na istnienie praw socjalnych i dzięki niej okrężną drogą wprowadzono by prawa socjalne, traktowane jako podstawowe, do systemów prawnych tych państw. Po drugie - w oparciu o nie obywatele mogliby żądać od państwa wypełniania określonych świadczeń, zarówno o charakterze materialnym jak i umożliwiających obywatelom korzystanie z urządzeń stworzonych przez państwo w celu zapewnienia społecznych warunków ich realizacji.

O niekorzystnym wpływie braku spójnego systemu wartości na realizację postanowień KPP i możliwość różnego interpretowania poszczególnych z nich świadczyć może jeszcze jeden przykład - prawa do zawarcia małżeństwa i prawa do założenia rodziny. Art. 9 KPP stanowi: „prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Problem jednak w tym, że są w UE państwa, które mają tak dalece restrykcyjne regulacje, że zakazane są tam rozwody i dopuszczalna jedynie separacja (Malta) i takie, które uznają małżeństwa homoseksualne (np. Hiszpania i Francja). Ten spór o rolę rodziny i małżeństwa stał się zarówno na forum instytucji unijnych jak i w wielu krajach równocześnie sporem o rolę wolności słowa i wolności religii. Ludziom czerpiącym inspirację z religii chrześcijańskiej czy muzułmańskiej trudno zaakceptować odejście od tradycyjnego pojęcia rodziny. Dokonywana przez nich krytyka poglądów wymierzonych w tradycyjne wartości i propagująca inne spojrzenie, traktowana jest niekiedy jako godna potępienia i kary nienawiść.

Brak jednolitego systemu wartości leżącego u podstaw UE, zarówno w sferze ich katalogu jak i interpretacji poszczególnych z nich, połączony jest z niejednoznacznością wzajemnych relacji między systemem wartości chronionym przez prawo UE a systemami wewnętrznymi państw członkowskich. Może mieć to dwojaki rodzaj następstwa: albo prowadzić może do podejmowania przez instytucje i organy UE działań we wszystkich przypadkach, w których istnieją wątpliwości co do powierzenia rozstrzygnięcia jakiegoś przypadku kompetencji organów krajowych, albo w razie tych wątpliwości pozostawi się z zasady państwu członkowskiemu rozstrzygnięcie danej sprawy. Pierwszy wariant wydaje się bardziej prawdopodobny i oznaczać będzie de facto rozszerzenie kompetencji UE.

Zwolennicy KPP opowiadający się za szerokim katalogiem gwarantowanych w niej praw, widzą w takim rozwiązaniu zaletę i świadectwo kompleksowego charakteru regulacji Karty. Przyznają jednak, że „szeroki katalog Karty jest pomyślany dla przyszłych poszerzonych kompetencji Unii”¹¹. Wskazują także na jego rolę w ewentualnym ograniczaniu zakresu praw regulowanych w prawie wewnętrznym państw członkowskich. Egzemplifikacją tego może być ewentualne przeciwdziałanie instytucji UE wprowadzeniu kary śmierci w państwach ściśle współpracujących z USA w zwalczaniu terroryzmu¹².

Warto tu dodać, że jedną z reakcji na brak kompatybilności wewnętrznego i unijnego systemu wartości był tzw. protokół brytyjski do KPP, który podpisały też Polska wraz z Irlandią. Wyłącza on stosowanie na terytorium tych trzech państw niektórych przepisów Karty Praw Podstawowych dotyczących praw socjalnych, ochrony środowiska i konsumentów, a także zakazujących unieważniania na podstawie Karty obowiązujących w kraju przepisów prawnych, przez jakikolwiek sąd, w tym także przez TS UE. Polska złożyła ponadto jednostronną deklarację, że Karta w żaden sposób nie narusza prawa państw członkowskich do stanowienia ustawodawstwa w sferze moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony ludzkiej godności i poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka.

Już w starożytności dostrzegano, że tylko prawo oparte na wartościach jest w stanie pełnić rolę regulatora stosunków społecznych. Za wielkim prawnikiem rzymskim – Ulpianem, można powtórzyć – *Ius est ars boni et aequi* – Prawo jest sztuką stosowania tego, co dobre i słuszne. Tak prawo postrzegają też władze Uniwersytetu Zielonogórskiego, decydując się powołać Wydział Prawa i Administracji i powierzając jego reprezentantowi zaszczytne zadanie wygłoszenia wykładu inauguracyjnego na dzisiejszej, podniosłej uroczystości. W sposób symboliczny integruje to nowy fakultet w strukturze Alma Mater Lebusana. Dziękuję za to i dziękuję za uwagę.

WYKŁAD ZOSTAŁ WYGŁOSZONY 1 PAŹDZIERNIKA 2014 R. NA INAUGURACJI ROKU AKADEMICKIEGO 2014/2015

11 Tak sądzą C. Castello i V. Browne – cyt. za: G. Hogan, *Der Einfluss...*, s. 68.

12 Tak sądzą C. Castello i V. Browne – por. G. Hogan, *Der Einfluss...*, s. 68.