

**ADMISSIBILITY OF ENFORCING THE EUROPEAN
UNION'S HOMOGENEITY CLAUSE IN THE LIGHT
OF THE SOVEREIGNTY OF A MEMBER STATE**

**DOPUSZCZALNOŚĆ EGZEKWOWANIA KLAUZULI
HOMOGENICZNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
W ŚWIELE ZASADY SUWERENNOŚCI PAŃSTWA
CZŁONKOWSKIEGO**

ABSTRACT

Objectives

The objective of this paper is to investigate the admissibility of enforcing the values expressed in the homogeneousness clause of the European Union. It is postulated that the issue of the practical application of Article 2 of the Treaty on European Union is regarded differently by the institutions of the EU, and differently by the member states.

Material and methods

In the dogmatic, comparative, and also that of the analysis of political documents of the European Commission and the European Parliament, the following issue will be considered: does the EU have the individual, fully-shaped mechanism of collective memory, making it possible to form and enforce a single model of democracy and the rule of law common for entire Europe.

Results

According to the current state of judicial decisions, given the absence of the conclusive position of the Court of Justice of the European Union, the automatic application of Article 7 of the Treaty on European Union iuncto with Article 2 of Treaty on European Union, sentence 1, without determining precisely how a member state commits the violation of common values, may still be found ineffective by member states.

Conclusions

The possibility of enforcing the values expressed in Article 7, and also in 'New Frameworks', exists, but is illusory unless it concerns the values actually recognised as common by all the member states. According to the current state of judicial decisions, given the absence of the conclusive position of the Court of Justice of the European Union, the automatic application of Article 7 of the Treaty on European Union *iuncto* with Article 2 of the Treaty on European Union, sentence 1, without determining precisely how a member state commits the violation of common values, may still be found ineffective by member states.

STRESZCZENIE

Cel pracy

Celem artykułu jest zbadanie dopuszczalności wymuszania wartości wyrażonych w unijnej klauzuli homogeniczności. Postawiono tezę, że zagadnienie praktycznego stosowania art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jest odmiennie rozpatrywane przez instytucje UE, a inaczej przez państwa członkowskie.

Materiał i metody

Z perspektywy dogmatycznej, komparatystycznej, jak również analizy dokumentów politycznych: KE i PE rozważone zostanie zagadnienie, czy UE posiada indywidualny, w pełni ukształtowany mechanizm pamięci zbiorowej, umożliwiający formowanie i egzekwowanie jednego modelu demokracji i praworządności wspólnych dla całej Europy.

Wyniki

W aktualnym stanie orzecznictwa, w sytuacji braku jednoznacznego stanowiska TSUE, automatyczne zastosowanie art. 7 TUE *iuncto* z art. 2 TUE zd. 1 bez precyzyjnego określenia, w jaki sposób państwo członkowskie dokonuje naruszenia wspólnych wartości, wciąż może być uznawane przez państwa członkowskie za bezskuteczne.

Wnioski

Możliwość wymuszania wartości wyrażona w art. 7, jak też „Nowych Ramach” istnieje, ale pozostaje iluzoryczna, jeśli nie dotyczy wartości rzeczywiście uznanych przez wszystkie państwa członkowskie za wspólne. W aktualnym stanie orzecznictwa, w sytuacji braku jednoznacznego stanowiska TSUE, automatyczne zastosowanie art. 7 TUE *iuncto* z art. 2 TUE zd. 1 bez precyzyjnego określenia, w jaki sposób państwo członkowskie dokonuje naruszenia wspólnych wartości, wciąż może być uznawane przez państwa członkowskie za bezskuteczne.

KEYWORDS: *human rights, the European Union, democracy, the homogeneity clause, sovereignty, the obligations of a Member State, the rule of law*

SŁOWA KLUCZOWE: *Unia Europejska, prawa człowieka, demokracja, klauzula homogeniczności, suwerenność, zobowiązania państwa członkowskiego, praworządność*

WPROWADZENIE

Rozważania dotyczące natury i charakteru prawnego zobowiązań państw członkowskich wynikających z procedur wymuszania klauzuli homogeniczności Unii Europejskiej (UE), dotychczas prowadzone *in abstracto* przez doktrynę europejską i doktrynę prawa konstytucyjnego, nabierają nowego znaczenia w kontekście podnoszonego na forum unijnym tzw. kryzysu dynamiki normatywizacji (Dz.Urz. UE C 115/13, dalej: TUE). Klauzula homogeniczności, wyrażona w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, zawiera katalog wartości, które uznano za szczególnie cenne, a będące aksjologicznym fundamentem UE. Są nimi demokracja, rządy prawa i prawa człowieka. Wartości te zostały uznane przez państwa członkowskie jako składnik tzw. demokracji liberalnej, podczas gdy UE jako podmiot prawa międzynarodowego wciąż cierpi na deficyt demokracji (Müller, 2013, s. 9).

Celem tego artykułu jest zbadanie dopuszczalności wymuszania wartości wyrażonych w unijnej klauzuli homogeniczności. Postawiono tezę, że zagadnienie praktycznego stosowania art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej jest odmiennie rozpatrywane przez instytucje UE, a inaczej przez państwa członkowskie. Z perspektywy dogmatycznej, komparatystycznej, jak też analizy dokumentów politycznych: KE i PE rozważone zostanie zagadnienie, czy UE posiada indywidualny, w pełni ukształtowany mechanizm pamięci zbiorowej, umożliwiający formowanie i egzekwowanie jednego modelu demokracji i praworządności wspólnych dla całej Europy. Jest to zagadnienie niezwykle istotne, ponieważ z punktu widzenia państwa członkowskiego, takiego jak Polska, nie zostało ono dogłębnie zbadane w literaturze przedmiotu z perspektywy prawa krajowego i międzynarodowego w stopniu uwzględniającym aktualną praktykę polityczną.

Pojęcia wyrażone w klauzuli homogeniczności przez dekady pozostawały poza zainteresowaniem Wspólnot Europejskich (Mangiameli, 2013, s. 110). Wynikało to z przyjęcia przez ojców założycieli koncepcji o ekonomicznym charakterze integracji. Tworzenie europejskiej homogeniczności aksjologicznej rozpoczęło dopiero podpisanie Deklaracji o tożsamości europejskiej (ang. *Declaration on European Identity*), co nastąpiło 14 grudnia 1973 r. Proces ostatecznej formułacji wartości uznanych przez UE za jej fundament nastąpił dopiero na początku XXI w. w ramach Karty Podstawo-

wych Praw Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83/389, dalej: KPP). Uchwalenie i podpisanie na szczycie Rady Europejskiej w Nicei 7 grudnia 2000 r. KPP znacząco poszerzyło zatem zakres zobowiązań określonych w Deklaracji o prawach człowieka przyjętej 29 czerwca 1991 r. w Luksemburgu (ang. *Declaration on human rights*) (Duparc, 1999, s. 48–50). Warto jednak zauważyć, że KPP ma zastosowanie ograniczone. Przepisów Karty używa się jedynie tam, gdzie stosowane jest prawo UE, tj. w granicach kompetencji wyłącznych UE bądź współdzielonych, i to tylko w tym zakresie, w którym zostały one uregulowane przez UE.

Pozostałe, poza prawami człowieka wartości, nazywane w literaturze egzystencjalnymi (Geiger, 2015, s. 15), takie jak: demokracja przedstawicielska, państwo prawa i sprawiedliwość społeczna, zostały powtórzone w: Deklaracji na rzecz demokracji przyjętej w Kopenhadze 8 kwietnia 1978 r. (fr. *Déclaration sur la démocratie*), Uroczystej deklaracji o UE przyjętej w Stuttgarcie 19 czerwca 1983 r. (ang. *Solemn Declaration on EU*), a także pozbawionej waloru normatywnego preambule Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. Doniosłości prawnej, uniemożliwiającej ich egzekwowanie, nie posiadała również Deklaracja praw i wolności podstawowych z 12 kwietnia 1989 r. (ang. *Declaration of Fundamental Rights and Freedoms*). Wartości te stały się dopiero integralną częścią Traktatu z Maastricht podpisanego 7 lutego 1992 r. i zostały wpisane do jego części dyspozytywnej. Stanowiły one zręby tzw. klauzuli homogeniczności i w kolejnych wersjach Traktatu zostały powtórzone (Mangiameli, 2008, s. 93; Tomuschat, 2002, s. 451–477).

CHARAKTER PRAWNY KLAUZULI HOMOGENICZNOŚCI

Wartości wymienione w klauzuli homogeniczności wypływają zarówno z treści prawa pierwotnego, jak i wtórnego: art. 2, art. 3, art. 6, art. 21 TUE, mechanizmu *EU Rule of Law Framework*, a także projektu *EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*. Nominalnie odwołują się do wspólnych dla całej EU wartości: a zwłaszcza demokracji i państwa prawnego, których spójnikiem jest konwencyjna zasada poszanowania człowieka jako finalnego odbiorcy wszystkich regulacji kształtowanych przez EU i państwa członkowskie. Wartości egzystencjalne, tj. wolność, demokracja, prawa człowieka i praworządność, zostały potwierdzone w tzw. Deklaracji

rzymskiej z 25 marca 2017 r., z której można odczytać, że UE jest „unikalną” instytucją międzynarodową, opartą na wspólnych dla krajów członkowskich wartościach (Emmanouilidis/Zuleeg, 2017, s. 2).

Konieczność poszanowania wartości wynika nie tyle z dobrej i zgodnej woli państw członkowskich i całej UE, ile z przepisów prawa międzynarodowego, w tym z Karty Narodów Zjednoczonych wzywającej do poszanowania wspólnych ONZ i UE wartości, tak aby razem przyczynić się do „zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (Barcik/Srogosz, 2014, s. 62). Warto wspomnieć o podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz), którą należy traktować jako zobowiązanie *erga omnes* wszystkich państw UE jako członków RE. Z drugiej strony, od czasów przyjętych na szczycie RE w 1993 r. Kopenhadze, a zawartych obecnie w art. 49 TUE, kryteriów politycznych i ekonomicznych, które muszą wypełnić państwa starające się o członkostwo w UE, takich jak: rządy prawa, poszanowanie prawa człowieka, poszanowanie i ochrona dla mniejszości (Schroeder, 2016, s. 9), wartości te stały się częścią tzw. aksjologii zewnętrznej UE. Wartości te stanowiły podstawę rozwinięcia zasad subsydiarności i społeczeństwa obywatelskiego w krajach członkowskich (Indellicato, 2013; Orzeszyna, 2009, s. 100; Geiger 2015, s. 16).

Od strony konstrukcyjnej przepis art. 2 TUE ma charakter klauzuli generalnej, z czego najbardziej istotne konsekwencje dla sfery obligacyjnej państwa członkowskiego wywołuje jego zdanie 1 określające, że UE opiera się na sprecyzowanych wartościach (Delledonne, 2016). Są nimi: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, jak również poszanowanie praw człowieka (Kochenov, 2017, s. 9–10). Charakter doprecyzowujący sposób respektowania i promowania powyższych wartości posiada zdanie 2, zgodnie z którym wartości te mają być „wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Ta część przepisu ma charakter dyrektywy kierunkowej wskazującej, za pomocą jakich faktorów wartości ze zdania 1 mają być osiągnięte (Geiger 2015, s. 16). W kontekście analizy treści normy wyrażonej w art. 3 ust. 1 oraz 13 ust. 1 TUE należy zauważyć, że całość przepisu art. 2 TUE stanowi raczej dla państwa zobowiązanie rezultatu niż

starannego działania. Celem tym jest osiągnięcie aksjologicznej i normatywnej homogeniczności całej UE.

W treści art. 2 TUE wyrażone zostały wartości, a nie zasady prawa (Geiger 2015, s. 16). Były one wielokrotnie przedmiotem rozważań doktryny prawa, stąd należy jedynie wskazać na brak w europejskim porządku prawnym jednoznacznej, traktatowej definicji trzech najważniejszych z nich, tj.: wolności, praw człowieka i rządów prawa, a także na ograniczoną w systemie funkcjonalnie definicję „demokracji” (Barcik/Srogosz, 2014, s. 311). W świetle art. 10 ust. 1 TUE podstawą funkcjonowania UE jest demokracja przedstawicielska. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1889/2006 PE i Rady z 20 grudnia 2006 r. demokracja i prawa człowieka to pojęcia wzajemnie się warunkujące oraz uzależnione od zasady rządów prawa. Wciąż jednak terminy te są bardzo nieprecyzyjne, co powoduje konieczność sięgania po ich wykładnię przez TSUE i opieranie się na poglądach doktryny europejskiej i krajowej, a także może skutkować narażaniem się na zarzut stosowania tzw. podwójnych standardów w stosunku do nowych członków UE.

REALIZACJA WARTOŚCI ZAWARTYCH W KLAUZULI HOMOGENICZNOŚCI JAKO ZOBOWIĄZANIE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

Ze specyfiki wartości wyrażonych w art. 2 TUE, jak również 49 TUE wpływa podwójna odpowiedzialność wertykalna państwa członkowskiego (Mangiameli 2013, s. 110–115). Podmiotem zobowiązanym do pełnej realizacji tych wartości są poszczególne państwa członkowskie, które jednocześnie są zobowiązane do ich promocji na forum całej UE, jak również poza nią (Geiger, 2015, s. 59). Nakaz współpracy w zakresie promocji wspólnych wartości wynika pośrednio m.in. z zasady lojalnej współpracy wpływającej z treści art. 4 ust. 3 TUE, wskazującej państwom członkowskim wspieranie instytucji UE w wykonywaniu zadań nałożonych na nie postanowieniami traktatów. Oznacza to, że pewne zobowiązania przyjęte przez państwa na siebie w momencie akcesji nie wygasają, ale jedynie zmieniają swój charakter. O ile warunkiem przystąpienia do Wspólnot Europejskich, a następnie UE była dbałość o poszanowanie wartości określanych mianem kryteriów kopenhaskich, co w kategoriach dogmatyczno-prawnych należało traktować

jako zobowiązanie starannego działania, o tyle jako zobowiązanie co do celu, którym jest osiągnięcie większej spójności, należy traktować imperatyw poszanowania wartości wyrażonych w klauzuli homogeniczności.

Z art. 2 TUE wynikają zasadnicze typy zobowiązań o wertykalnym charakterze, które obowiązują pomiędzy władzami krajowymi a jednostkami. Jest to odmienna konstrukcja prawna, niż zachodzi to w systemie ochrony praw podstawowych (Carrera 2013, s. 23–24), gdzie na linii jednostka – państwo członkowskie obowiązuje oddziaływanie typu wertykalnego, sfera obligacyjna państwa składa się zaś z tzw. twardego rdzenia zobowiązań: obowiązku poszanowania (*to respect*), ochrony (*to protect*), a także urzeczywistniania (*to fulfill*). W odniesieniu do poszanowania wartości demokracji i praworządności, obowiązki państwa ograniczone zostały tutaj jedynie do dwóch: nakazu poszanowania (*to respect*) i promocji (*to promote*). Oznacza to, że z władz krajowych został co najmniej zdjęty obowiązek ich urzeczywistnienia (*to fulfill*), z czym należy się zgodzić. Przyjęcie odmiennej argumentacji prowadziłoby do konkluzji, że procedura dostosowywania prawodawstwa i transformacja systemu danego państwa oraz sama procedura akcesji państwa przeprowadzona była w sposób wadliwy, natomiast UE wprowadziła do swojego systemu państwo naruszające jej fundamentalne wartości, a przynajmniej przewidywała i godziła się na taką możliwość.

W wymiarze proceduralnym, dotyczącym stosowania klauzuli homogeniczności, wymienione powyżej dwa rodzaje zobowiązań państw członkowskich (*to respect* oraz *to promote*) można podzielić na trzy grupy. Są nimi: zobowiązania wynikające z przyjętych prowizji instytucjonalnych (art. 7 ust. 3 TUE); zobowiązania odnoszące się do bieżących działań koordynacyjnych państwa członkowskiego (art. 7 ust. 1–2 TUE); a także zobowiązania dotyczące obowiązków w zakresie realizacji i ewentualnego limitowania uprawnień obywateli własnego kraju (art. 51–54 KPP). W zależności od typu i rodzaju zobowiązania różnie będzie się kształtowała sfera możliwości egzekwowania jego postanowień przez instytucje UE, a odmiennie przez poszczególnych jego obywateli, przy czym warto jednak zwrócić uwagę, że nie w każdym wypadku będzie możliwe sięgnięcie do instrumentarium „nuklearne” zawarte w art. 7 TEU (Kochenov, 2015, s. 3).

Sposób egzekwowania przyjętych przez władze krajowe wartości jako zobowiązań o charakterze *erga omnes* został określony w traktatach, których *notabene* „panami” są państwa członkowskie. Dotyczy to również tych państw, które choćby potencjalnie mogłyby się okazać sprawcami sprecyzowanych w traktatach naruszeń. W celu ustalenia rodzaju i wagi dokonanych naruszeń w TUE została wprowadzona odrębna procedura przewidująca uruchomienie specjalnego mechanizmu prewencyjnego wypełniająca dotychczasową traktatową lukę (Bárd, 2016, s. 70; Sadurski, 2010, s. 385). Jest ona uruchamiana w razie zaistnienia ryzyka poważnego naruszenia wartości wymienionych w klauzuli homogeniczności (Bugarić, 2016, s. 82–83). Oznacza to, że Rada, na wniosek 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego (PE) lub Komisji Europejskiej (KE), może stwierdzić ryzyko naruszania wspólnych wartości. Rada podejmuje decyzję w kwestii stwierdzenia ryzyka naruszania wspólnych wartości europejskich po wysłuchaniu danego państwa członkowskiego i ewentualnym skierowaniu do niego zalecenia, stanowiąc większością 4/5 swoich członków, po uzyskaniu zgody PE. Już samo stwierdzenie faktu naruszenia wartości wymienionych w klauzuli, jako standardów ustrojowych, może skutkować marginalizacją państwa naruszającego standardy prawnomiędzynarodowe (Kociubiński, 2016, s. 39).

Niezależnie od uruchomienia trybu wyrażonego w art. 7 ust. 1 TUE, możliwe jest zainicjowanie mechanizmu sankcji określonych w ust. 2 i 3 powyższego artykułu. Zajęcie stanowiska w kwestii określonej w art. 7 ust. 1 bądź art. 7 ust. 2 i 3 wymaga dokonania subsumcji normy wyrażonej w art. 2 TUE (Closa, 2015, s. 2). Jak już zauważono, wartości skumulowane w art. 2 TUE przybierają postać klauzuli generalnej. Oznacza to, że terminy zawarte w traktacie nie posiadają legalnej definicji, a ich interpretacja powinna odbywać się *in concreto*. Powinna być również realizowana w sposób ciągły. Jest to zatem zobowiązanie nałożone na instytucje unijne: KE, PE oraz Radę, ale także na inne państwa członkowskie. W skrajnych sytuacjach może to powodować wzajemne oskarżanie się państw członkowskich o naruszanie wartości wspólnych dla całej wspólnoty. Próżno bowiem szukać jednoznacznego i niebudzącego żadnych wątpliwości normatywnego eksplanansu pojęć takich jak: rządy prawa, prawa człowieka i demokracja, *expressis verbis* nie zostały one bowiem wyjaśnione (Bárd, 2016, 50–51). Bez sięgnięcia po orzecznictwo

każde państwo członkowskie może przyjąć ich własną definicję. Przykładowo, w sprawie dotyczącej Węgier (Grabowska/Szuleka, 2016, s. 4), którym zarzucano naruszenie standardów demokratycznych właściwych dla państwa liberalnego, przedstawiciele rządu tego kraju odbijali argumentację KE, zarzucając, że z pojęciem demokracji należy łączyć również problem tzw. deficytu demokracji w UE (Müller, 2013, s. 9).

Pewną próbą doprecyzowania powyższych pojęć i wkomponowania ich we wspólnotowy mechanizm prewencji było przyjęcie 11 marca 2014 r. „Nowych ram na rzecz umocnienia praworządności” (COM(2014)158, 11.03.2014). Od strony eksplanacyjnej „Ramy” nie stanowią znaczącego *novum*, ponieważ raczej wiążą dotychczasowe pojęcia wyrażone w art. 2 TUE i 49 TUE ze sobą, co powoduje, że zamiast je doprecyzować, straciły one na swojej ostrości. W dokumencie przyjęto m.in. stwierdzenie, że dla oznaczenia praworządności wystarczy przyjęcie, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz proces ten pozostaje pod kontrolą niezależnych sądów (Closa, 2015, s. 4). Praworządność zaś ma obejmować zasady: legalności, czyli przejrzystego, odpowiedzialnego, demokratycznego i pluralistycznego procesu uchwalania prawa; pewności prawa; zakazu arbitralnego działania władz wykonawczych; niezależności i bezstronności sądów; skutecznej kontroli sądowej, w tym kontroli poszanowania praw podstawowych; a także równości wobec prawa.

W procesie potencjalnego wymuszania wartości wspólnych dla całej UE należy zwrócić uwagę na ewentualną kolizję potencjalnych mechanizmów sankcji (art. 7 TUE) z instrumentarium wynikającym z prawa pierwotnego i wtórnego, które to przysługuje państwu członkowskiemu w ramach realizowanych przez nie już istniejących mechanizmów koordynacji polityk europejskich (Tabaszewski, 2011, s. 51; Bárd, 2016, 52–57). Do takich należy m.in. instrumentarium wynikające z „Nowych Ram” wprowadzające tzw. procedurę pre-prewencyjną, czyli mechanizm wczesnego ostrzegania, który poprzez zainicjowanie „dialogu” KE z państwem członkowskim ma zapobiec pojawieniu się systemowego zagrożenia dla państwa prawnego. Procedura pre-prewencyjna zostaje uruchomiona, w razie gdy KE uzna istnienie systemowego zagrożenia dla państwa prawnego. Wówczas rozpoczyna się procedura dialogu mająca charakter poufnego przedstawienia przez władze

krajowe własnego sprawozdania i uzyskania od KE opinii. W razie stwierdzenia przez KE istnienia obiektywnych dowodów naruszenia wspólnych wartości wyznacza ona odpowiedni termin na rozwiązanie przez państwo członkowskie zauważonych problemów i poinformowanie KE, PE i Rady o podjętych w tym celu działaniach. W razie braku zadowalających KE efektów otwarta zostaje droga do zastosowania innych środków nacisku na władze krajowe, w tym zastosowania art. 7 TUE.

DOPUSZCZALNOŚĆ OCENY NARUSZENIA KLAUZULI HOMOGENICZNOŚCI PRZEZ WŁADZE KRAJOWE W ŚWIELE ZASADY SUWERENNOŚCI

Wdrożenie mechanizmu wyrażonego w art. 7 TUE, jak również zastosowanie instrumentarium wynikającego z „Nowych Ram”, nie powinno odbywać się w sposób automatyczny (Bárd, 2016, 68–72). TUE nakazuje bowiem poszanowanie tożsamości narodowej związanej ze strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw (art. 4 ust. 2 TUE). Kolejna gwarancja dla tożsamości i spójności aksjologicznej właściwej dla państw członkowskich i ich tradycji została wyrażona w art. 6 ust. 3 TUE. Przepis ten precyzuje, że prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Oznacza to, że należy brać pod uwagę również ogólne zasady prawa międzynarodowego, takie jak zasada poszanowania suwerennej równości każdego państwa członkowskiego, w razie wszczęcia i prowadzenia procedury określonej w art. 7 TUE przeciwko władzy krajowej (Kochenov, 2017, s. 10–12).

Zasada suwerennej równości państw członkowskich, wyrażona w art. 2 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, na gruncie prawa unijnego posiada swoje znaczące *differentia specifica*. Należy przez nią rozumieć stan faktyczny, a nie prawny, określający sytuację danego podmiotu w danym układzie międzynarodowym (Góralczyk, Sawicki, 2017, s. 142). Należy uznać, że suwerenność jest kategorią historyczną, a nie logiczną, której treść znaczeniowa i kontekstowa podlega ewolucji (Kwiecień, 2003, s. 25–38). W konsekwencji oznacza to, że suwerenność nie jest jedynie prostą funkcją wynikającą z norm prawa międzynarodowego i europejskiego. Jest natomiast kategorią chronio-

ną bezwzględną w systemie prawa międzynarodowego, której nie można derogować ani ograniczać, co nie oznacza jednak, że takie próby i tendencje w UE nie były i nie będą mogły być podejmowane. Jedyną możliwością legalnego zawężania tego pojęcia jest faktyczne limitowanie swobody władz krajowych w wykonywaniu i dysponowaniu swoją suwerennością, co zachodzi w momencie akcesji, czyli aktu przystąpienia danego państwa członkowskiego do UE. W ten sposób następuje przekazanie pewnej części prawa do wykonywania suwerenności (Kranz, 1996, s. 3–24), które to jednak prawo w każdej chwili można wznowić i sanować.

Charakter seminormatywny, jak też niedookreśloność aksjologiczna pojęcia „suwerenność” są wykorzystywane przez polityków. Co więcej, jest to zabieg skuteczny, jeśli rozpatrzmy go w kategoriach mechanizmu wyborczego. W ujęciu negatywnym suwerenność oznacza bowiem brak faktycznego podporządkowania innym podmiotom (Antonowicz, 2006, s. 41), w tym państwom członkowskim, jak również innym organom i ciałom organizacji międzynarodowych, zarówno o charakterze międzyrządowym, jak i pozarządowym. W systemie UE takie miejsce co do zasady nie występuje, w układzie państwo – instytucja UE nie zachodzą bowiem typy relacji horyzontalnych, lecz wertykalnych. Zamazywanie tego faktu przez polityków bądź też zamienne posługiwanie się tymi kategoriami może przynieść wymierne dla nich korzyści polityczne.

Warto zauważyć, że jako jedna z nielicznych Konstytucja RP przewiduje zapowiedź możliwości ograniczenia suwerenności w swoim art. 90 poprzez tzw. klauzulę integracyjną (Dobrowolski, 2014, s. 101–104). Z innym typem sytuacji mielibyśmy do czynienia przy przyjęciu prowadzenia całości polityki przez jedno z państw członkowskich, przy czym nawet jeśli inny podmiot prawa międzynarodowego prowadzi sprawy innych państw, to zachowuje on charakter suwerenny, jeśli w danym układzie *de facto* decyduje o swojej polityce zagranicznej i w tymże układzie występuje jako podmiot niezależny (Antonowicz, 2006, s. 42), a nawet narzucający swoją wolę innym podmiotom. Przy założeniu jednak, iż w ramach systemu konfiguracja powyższa nie zachodzi, atrybut suwerenności, co do zasady, nie może podlegać podważaniu.

Choć suwerenność nie warunkuje podmiotowości w unijnym układzie, to jednak wpływa na jej zakres, sposób nabycia oraz rolę międzynarodową

odgrywaną przez państwo w środowisku unijnym. Podmioty niesuwerenne są ograniczone, a zakres podejmowanych przez nie czynności jest niepełny i wynika z woli innych podmiotów tego prawa (Bierzanek/Symonides, 2005, s. 118). Z atrybutem suwerenności wiąże się również możliwość jej niezależnego wykonywania. Oznacza to jej nieskrępowane realizowanie w sposób, w jaki dane państwo uzna to za właściwe i słuszne, jeśli taka polityka nie pozostaje w sprzeczności z normami prawa międzynarodowego (Hryniewicz, 2011, s. 71). Stąd też, zarówno w procedurze przewidzianej w „Nowych Ramach”, jak i w pozostałych dokumentach dotyczących wymuszania klauzuli homogeniczności, zwłaszcza projektu „Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych”, tyle miejsca poświęca się „formule dialogu”, która co do zasady służy poszanowaniu i zachowaniu zasady suwerenności państw członkowskich, mającej charakter nadrzędny w stosunku do jakże fundamentalnej zasady państwa prawnego.

Do rozwiązań traktatowych wynikających z treści art. 2 i 49 TEU nawiązują również dokumenty w zainicjowanym 13 stycznia 2016 r. mechanizmie, który otworzyła KE w sprawie Polski: opinia KE z 1 czerwca 2016 r., zalecenie KE 2016/1374 (Dz.Urz. UE. L 217), zalecenie KE 2017/146 (Dz.Urz. UE L 22), zalecenie KE w sprawie praworządności w Polsce [C(2017) 5320], jak również rezolucja PE z 13 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji w Polsce [2015/3031(RSP)] oraz rezolucja PE z 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej [2016/2774(RSP)]. Ze wszystkich tych dokumentów *nolens volens* wypływa prymat zasady suwerenności państwa członkowskiego nad wartościami wyrażonymi w klauzuli homogeniczności.

WNIOSKI

Pomimo istnienia formalnoprawnego katalogu wartości europejskich UE wciąż nie posiada w pełni ukształtowanego mechanizmu europejskiej wspólnej tożsamości, do której mogliby się odwoływać poszczególni jej członkowie, jak również cała wspólnota. Problemem jest nie tyle brak legalnej definicji bądź nieostrość pojęć wyrażonych w klauzuli homogeniczności będącej materialnym przepisem wyrażonym w art. 2 i służącym cementowaniu wspólnej solidarności europejskiej, ile przede wszystkim

podstawową barierą jest brak *consensusu* i woli politycznej wszystkich państw członkowskich odnośnie do możliwości zorganizowanego dialogu na temat tych pozornie wspólnych pojęć. W świetle praktyki politycznej ostatnich pięciu lat okazuje się bowiem, że rozumienie wyrażonych w zasadzie homogeniczności zasad jest tylko częściowo wspólne dla całej wspólnoty, czyli wypływa ze wspólnych tradycji tych krajów jedynie w ograniczonym zakresie. Obecnie możliwość wymuszania wartości wyrażona w art. 7, jak też „Nowych Ramach” istnieje, ale pozostaje iluzoryczna, jeśli nie dotyczy wartości rzeczywiście uznanych przez wszystkie państwa członkowskie za wspólne.

Ten aksjologiczny dylemat niepewności wynika nie tylko z utartej praktyki i polityki wewnętrznej państw członkowskich, ale również z nazbyt powierzchownego i instrumentalnego traktowania europejskich wartości przez państwa członkowskie. Z drugiej strony, mechanizm ochrony wspólnych wartości państw członkowskich nie jest wzmacniany, z obawy niektórych państw członkowskich, aby nie stał się narzędziem nacisku politycznego na potencjalnych i realnych przeciwników politycznych trójkąta instytucjonalnego: KE, PE i RE. Wszystko to wpływa na wciąż mało skuteczny mechanizm egzekwowania zasady homogeniczności UE. Mechanizm ten mógłby być bardziej skuteczny jedynie w razie wyposażenia UE w instrumenty *stricte* władcze, a na to nie ma i nie będzie pełnej zgody państw członkowskich. Warto również zauważyć, że wartości wyrażone w art. 2 nie mogą być urzeczywistnione bez dobrej woli wynikającej z zasady lojalnej współpracy, która adresowana jest przecież nie tylko do władz krajowych, ale również do organów UE. W świetle wyroku TSUE z 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18 trudno jednak uznać, że zasada lojalnej współpracy nie jest naruszana w przypadku obecnie prowadzonych postępowań na gruncie art. 7 czy też bardziej ogólnie w przypadku wykorzystywania go do przypadków wątpliwych, w których nie istnieje rzeczywisty *consensus* między państwami członkowskimi.

Powyższą, ewidentną słabość materialnoprawną pogłębia polisemia proceduralna, polegająca na wprowadzeniu odmiennej wiązki typów zobowiązań traktatowych na państwa członkowskie od tych tradycyjnych, które wynikają z przepisów KPP i zobligują władze krajowe do przestrzegania praw fundamentalnych. Mocą TUE państwa zostały zobligowane jedynie

do respektowania i przestrzegania wspólnych wartości, a sferę zobowiązań pozytywnych państwa należy umiejscowić w wymiarze wertykalnym, a nie horyzontalnym. W aktualnym stanie orzeczniczym, w sytuacji braku jednoznacznego stanowiska TSUE, automatyczne zastosowanie art. 7 TUE *iuncto* z art. 2 TUE zd. 1 bez precyzyjnego określenia, w jaki sposób państwo członkowskie dokonuje naruszenia wspólnych wartości, wciąż może być uznawane przez państwa członkowskie za bezskuteczne. Stąd też wydaje się, że bez dokonania tego na płaszczyźnie traktatowej obecny mechanizm wymuszenia wartości wynikających z art. 7 i „Nowych Ram” jest nieskuteczny i wymaga przeformatowania i modyfikacji.

Literatura

Publikacje zwarte

- Antonowicz, L. (2006). *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa: LexisNexis. ISBN 8373345515.
- Barcik, J., Srogosz, T. (2014). *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: C.H. Beck. ISBN 9788325566463, 9788325566470.
- Bárd, P., Carrera, S., Guild, E., Kochenov, D. (2016). *An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights with thematic contribution by Wim Marneffe*. Centre for European Policy Studies Paper in Liberty and Security 91, pp. 247. ISSN 9789279075780.
- Bierzanek, R., Symonides, J. (2005). *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: LexisNexis. ISBN 837334294X.
- Bugarič, B. (2016). *Protecting Democracy inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism*. in: C. Closa, D. Kochenov (eds.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9781107519800.
- Closa, C. (2015). *The EU needs a better and fairer scrutiny over rule of law compliance*. Policy Brief 1, p. 1–8. ISSN 2314-9698.
- Closa, C., Kochenov, D., Weiler, J.H.H. (2014). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. *International Journal of Constitutional Law* 13(3), p. 866–872. ISSN 2314-9698.
- Delledonne, G., *Homogeneity and Constitutional Diversity in the EU: Protecting Fundamental Rights and the Rule of Law*. Pozyskano (19.11.2018) z <http://hdl.handle.net/2078.3/178155>

- Dobrowolski, M. (2014). *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*. Lublin: KUL. ISBN 9788377029084.
- Duparc, Ch. (1993). *The European Community and Human Rights*. Luxembourg: EC. ISBN 9780511808326.
- Emmanouilidis, J.A., Zuleeg, F. (2017). *The Rome Declaration – An imperfect display of unity*. Post-Summit Commentary 3 (2017), p. 1–2.
- Góralczyk, W., Sawicki, S. (2017). *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa: Wolters Kluwer. ISBN 9788381074599.
- Grabowska-Moroz, B., Szuleka, M. (2016). *Unijna procedura kontroli praworządności – panaceum czy placebo?*. Warszawa: HFPC.
- Hryniewicka-Filipkowska, W. (2011). *Podmioty prawa międzynarodowego*. w: M. Kun-Buczko (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys problematyki*. Białystok: WSAP. ISBN 9788360772454.
- Indellicato, M. (2013). *Etica della persona e diritti umani: la prospettiva del personalismo polacco*. Rovato: Lecce. ISBN 9788867601370.
- Kochenov, D. (2017). *The acquis and its principles. The enforcement of the „law” versus the enforcement of „values” in the EU*. in: A. Jakab, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*. Oxford: OUP. ISBN 9780198746560.
- Kochenov, D., Pech, L. (2015). *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a timid step in the right direction*. *European Constitutional Law Review* 11, p. 512-540. ISSN 1574-0196.
- Kociubiński, J. (2016). *Przestrzeganie prawnomiędzynarodowych standardów ustroju państwa*. *PiP* 12, s. 39-51. ISSN 2450-9086.
- Kranz, J. (1996). *Państwo i jego suwerenność*. *PiP* 1996, z. 7, s. 3–24. ISSN 2450-9086.
- Kwiecień, R. (2003). *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawnomiędzynarodowe*. *PiP* 2, s. 25–38. ISSN 2450-9086.
- Mangiameli, S. (2008). *L’esperienza costituzionale europea*. Rome: Aracne. ISBN 9788854817180.
- Mangiameli, S. (2013). *The homogeneity clause*. in: H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The Treaty of European Union. A commentary*. Berlin-Heidelberg: Springer. ISBN 9783642317057.
- Müller-Werner, J. (2013). *Safeguarding democracy inside the EU. Brussels and the future of liberal order*. *Transatlantic Academy* 3, p. 82–102.

Opinia KE w sprawie sytuacji w Polsce – komunikat prasowy. Pozyskano (19.11.2018) z http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2015_pl.htm

Orzeszyna, K. (2009). *Spółeczeństwo Obywatelskie w Unii Europejskiej*. Teka Komisji Prawniczej OLPAŃ 2, s. 94–108. ISSN 1899-7694.

Sadurski, W. (2010). *Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, and Jörg Haider*. Sydney Law School Research Paper 10(1), pp. 37.

Schroeder, W. (2016). *The EU and the rule of law*. in: W. Schroeder (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of implementation*. Oxford-Portland-Oregon: Hart. ISBN 9781849469500.

Tabaszewski, R. (2011). *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*. Annales UMCS. Sectio K 1, s. 51–66. DOI: 10.2478/v10226-011-0004-4.

Tomuschat, Ch. (2002). *Reckoning past in the Czech Republic: a test for homogeneity clause pursuant to article 6 Treaty*. in: A.von Bogdandy (ed.), *European Integration and International Coordination*. Den Haag: Studies in transnational economic law in honour of Claus-Dieter Ehlermann. ISBN 100521012627.

Akty prawne

Karta Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. nr 23, poz. 9).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. UE Nr C 115/13 PL z 9.5.2008).

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Paryż, 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE Nr C 83/389 PL z 30.3.2010).

Komunikat KE do PE i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014)158 z 11 marca 2014.

Zalecenie KE 2016/1374 z 27 lipca 2016 r. (Dz.Urz UE. L 217 z 12.8.2016).

Zalecenie KE 2017/146 z 21 grudnia 2016 r. uzupełniające zalecenie (UE) 2016/1374 (Dz.Urz. UE L 22 z 27 stycznia 2017).

Zalecenie KE z 26 lipca 2017 r. uzupełniające zalecenia KE 2016/1374 i (UE) 2017/146, C(2017) 5320 z 26 lipca 2017.

Rezolucja PE z 14 września 2016 r., 2016/2774(RSP).

Rezolucja PE z 13 kwietnia 2016 r., 2015/3031(RSP).