

Właśnie dzięki integracji Unia Europejska stała się w skali międzynarodowej ważnym ośrodkiem siły i osiągnęła pozycję konkurencyjną, jakiej pojedyncze kraje tego ugrupowania nie mogłyby zdobyć i utrzymać. Same państwa nie mogłyby też sprostać rosnącym wyzwaniom, wynikającym z wzrostu zagrożeń o charakterze globalnym. Integracja europejska przyniosła swym krajom pokój, dobrobyt, stabilność, i taki jest główny cel integracji. Toteż współcześnie w większym stopniu niż obawa przed utratą suwerenności występuje obawa przed pozostawieniem poza obrębem Unii Europejskiej, albowiem taka „izolacja” może grozić właśnie utratą suwerenności². N. MacCormick zastanawia się

Czy suwerenność jest jak własność, z której można zrezygnować wyłącznie wówczas, gdy przejmuje ją inna osoba? Czy też powinniśmy o niej pomyśleć jak o dziewictwie, czymś, co można utracić, ale czego nie zyskuje druga osoba — jak o stracie, która w stosownych okolicznościach może być nawet powodem do świętowania?³

Wydaje się, że właściwym pytaniem w tej kwestii nie jest, co należy do istoty suwerenności, ale raczej czy ukształtowane w praktyce prawa międzynarodowego i jego źródłach pojęcie suwerenności dobrze odpowiada wszystkim wyzwaniom dzisiejszych czasów, a jeżeli nie, to jakim trzeba poddać je przekształceniom, żeby owym wyzwaniom mogło sprostać⁴.

Sama Unia Europejska nie ma tradycyjnie rozumianej suwerenności, wobec tego nie wiadomo, jak działania prowadzone przez Unię mają być legitymizowane, w jaki sposób suwerenność przekazywana jest instytucjom unijnym. Różne sposoby delegacji suwerenności oznaczają różne sposoby legitymizowania decyzji podejmowanych na szczeblu unijnym. Legitymizacja działania na szczeblu UE następuje przez suwerenność państw, czyli działania są legitymizowane porozumieniami rządów. System prawny Unii faworyzuje podmioty uprzywilejowane przez prawo Unii, a ogranicza podmioty uprzywilejowane przez prawo narodowe⁵. Prawo europejskie stanowi szczególny system, cechujący się rozbudowanym przedmiotem regulacji, głęboko penetrujący porządki prawne państw członkowskich, nieomijający żadnej dziedziny obrotu prawnego. Mimo że wywodzi się z traktatów prawa międzynarodowego, a przede wszystkim z TWE, stanowi odrębny porządek prawny określany mianem ponadnarodowego, który swe istnienie uzasadnia ograniczeniem przez sygnatariuszy tego aktu części przysługujących im praw suwerennych⁶.

² Zob. *Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Warszawa 2004, s. 79.

³ N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Practical Reason*, Oxford 1999.

⁴ L. Morawski, *Suwerenność i prawo...*, s. 16.

⁵ *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Warszawa 2008, s. 14–15.

⁶ K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państw członkowskich UE*, Poznań 2008, s. 13.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na konieczność zbudowania pojęcia suwerenności na nowych podstawach, dokonania w czasach nam współczesnych redefinicji owego pojęcia, zwłaszcza w kontekście integracji europejskiej⁷.

Pozostaje bezsporne, że w związku z integracją europejską państwa członkowskie nie mają suwerenności w kształcie ustalonym przez Jeana Bodina. W związku z tym trwa spór na temat rozumienia tego pojęcia w kontekście integracji europejskiej. Niektórzy postulują rozróżnienie suwerenności wewnętrznej i suwerenności zewnętrznej i w tym kontekście rozważenie konsekwencji członkostwa państwa narodowego w UE. W literaturze podkreśla się także, że klasyczne ujęcie suwerenności narodu musi w warunkach integracji europejskiej zostać zredefiniowane. Wskazywane jest także, iż pojęcie suwerenności znajduje się w okresie przejściowym lub w ogóle kwestionowana jest zasadność jego użycia w rozważaniach związanych z integracją europejską. Szczególnie problematyczna jest rezygnacja z tradycyjnego pojmowania suwerenności w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, dla których odzyskanie suwerenności jest jednym z największych sukcesów związanych z upadkiem komunizmu⁸. W sporach o suwerenność wyraźnie wyodrębniły się dwa stanowiska. W myśl pierwszego pojęcie suwerenności staje się w naszych czasach anachronizmem i nie może być traktowane jako konieczne założenie ani prawa międzynarodowego, ani prawa wewnętrznego. Pojawiają się głosy, że epoka państw suwerennych zakończyła się i byłoby trafniej nazywać współczesne państwa państwami postsuwerennymi. Drugi punkt widzenia, mniej radykalny, nie mówi wprawdzie o zmierzchu idei suwerenności, ale wskazuje, że suwerenność współczesnych państw ma ze swej istoty ograniczony charakter i nie ma nic wspólnego z absolutną i nieograniczoną władzą państwa. Toteż wydaje się, że władza współczesnych państw może być wykonywana tylko w ramach prawa międzynarodowego, a nie ponad nim⁹.

Wzajemne relacje między suwerennością a integracją europejską, ich analiza pokazuje, iż te dwa pojęcia nie są niekompatybilne pod warunkiem, że patrzymy na suwerenność przez pryzmat dobrodziejstw, które niesie ze sobą integracja. Problem suwerenności jest zagadnieniem skomplikowanym zarówno w sensie praktycznym, jak i w dyskusjach nad relacjami państwo–naród–organizacja po-

⁷ Na konieczność redefinicji pojęcia suwerenności w kontekście integracji europejskiej wskazują między innymi: A. Jakab, *Neutralizing the Sovereignty Question. Compromise Strategies in Constitutional Argumentations about the Concept of Sovereignty for European Integration*, <http://www.enelsyn.gr/papers/w4/Paper%20by%20Andras%20Jakab.pdf>; M. Wind, *Sovereignty and European Integration: Towards a Post-Hobbesian Order*, Basingstoke-New York 2001; A. Tokár, *Something Happened. Sovereignty and European Integration*, „IWM Junior Visiting Fellows Konferencje” XI, 2001; czy N. Walker, *Late sovereignty in the European Union*, [w:] *Sovereignty in Transition*, red. N. Walker, Oxford 2003.

⁸ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 17–18.

⁹ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 24 nn.

nadnarodowa. Wykorzystując perspektywę historyczną, można zaobserwować dwa odmienne podejścia do suwerenności. Z jednej strony — wielu dawnych myślicieli i polityków domagało się likwidacji suwerenności narodowej państwa, ponieważ według nich to właśnie suwerenność państwa narodowego była główną nosicielką nacjonalizmu oraz narodowego szowinizmu. Z drugiej — od najdawniejszych czasów podstawowy motyw integracji wiązano z koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa (suwerenności) łączących się z sobą państw.

Pierwotne rozumienie suwerenności jest obecne zarówno w naukach społecznych, jak i w potocznym myśleniu. Współcześnie to pojęcie powinno jednakże zostać zrewidowane, gdyż jego pierwotna wersja nie uwzględnia przemian integracyjnych i globalizacyjnych. Suwerenność jest złożona interpretacyjnie, samo rozumienie istoty suwerenności i jej znaczenia podlegało i podlega ewolucji. Z całą pewnością pojęcie suwerenności powinno być interpretowane w sposób coraz bardziej elastyczny. Dla wielu ludzi suwerenność jest nie tylko pojęciem prawnym, ale przede wszystkim wartością. Jest to wartość pożądana w określonych społecznościach i wciąż budząca żywe emocje. Od wartości uznawanych przez społeczeństwa zależy zaś znaczenie przypisywane suwerenności.

Jeśli rozumielibyśmy suwerenność w sposób tradycyjny, to przeciwnicy integracji mogą mieć wobec niej uzasadnione obawy. Jednak współcześnie klasyczne rozumienie pojęcia suwerenności nie przystaje do rzeczywistych stosunków międzynarodowych, które charakteryzuje narastająca współzależność i otwartość państw. Podstawowym zadaniem suwerenności staje się nie tyle akcentowanie odrębności państw, ile ochrona konkretnych interesów państwa w warunkach współzależności i otwartości podmiotów stosunków międzynarodowych.

W doktrynie prawnej, filozoficznej i politycznej już od czasów starożytnych pojęcie suwerenności było kategorią najważniejszą, wartościującą, pozwalającą na wskazanie, jakie są wzajemne uprawnienia i obowiązki w relacjach: jednostka–społeczeństwo–naród–państwo¹⁰.

Pojęcie suwerenności oraz rozważania na jej temat ewoluowały wraz ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową. Niezmienne jest jednak traktowanie suwerenności jako dobra związanego z niepodległością i niezależnością państwa. Rozumienie suwerenności zdaje się mieć wartościujący podtekst i związane jest z takimi określeniami, jak wolny, autonomiczny, samorządny, a nawet lepszy¹¹. Suwerenność w swym rdzeniu ma stałą naturę, lecz w miarę rozwoju międzynarodowego porządku prawnego zmienia się jej rola i pełnione przezeń funkcje¹². W prawie międzynarodowym odróżnia się dwa zasadnicze aspekty pojęcia „suwerenność”:

¹⁰ A. Monarcha-Matlak, *Kilka uwag o suwerenności*, [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2005, s. 17.

¹¹ R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 11.

¹² *Ibidem*, s. 116.

— określający status państwa w stosunkach międzynarodowych (tak zwany aspekt zewnętrzny zasady suwerenności (Bodin), w którym suwerenność utożsamiano z absolutną niezależnością)¹³; w tym rozumieniu państwa nie podlegają w stosunkach między sobą żadnej „wyższej władzy” poza uzgodnionym prawem międzynarodowym. Suwerenność państwa w tym znaczeniu jest chroniona normami prawa międzynarodowego, przede wszystkim zasadami suwerennej równości państwa i zasadą użycia siły lub groźby jej użycia¹⁴;

— drugi aspekt odnosi się do swobody państwa w wykonywaniu kompetencji na jego terytorium (aspekt wewnętrzny zasady suwerenności (Marsyliusz z Padwy) — tu suwerenność wewnętrzna oznacza całościowość i znajduje swe odbicie w uprawnieniu do normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa na podstawie zasady zwierzchnictwa terytorialnego i zwierzchnictwa personalnego; w rezultacie istnieje domniemanie wyłącznej kompetencji państwa suwerennego do regulowania wszelkich jego stosunków oraz domniemania jego wyłącznej odpowiedzialności za wszystkie zdarzenia zaszłe w zakresie terytorialnym, osobowym, rzeczowym, prawnym itp. objętym jego suwerennością)¹⁵.

Oba aspekty suwerenności, zewnętrzny i wewnętrzny, zawierają się w idei państwa narodowego. W pewnym sensie suwerenność państwa narodowego została naruszona przez globalizację międzynarodowego systemu gospodarczego w ostatnim dziesięcioleciu. Władza państwa narodowego została ograniczona przez technikę i światową integrację gospodarczą. Ale została ona również ograniczona przez państwa, które zdecydowały się uzyskiwać czysty zysk z ograniczenia swej suwerenności w organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska. Uważa się, iż korzyści pochodzące z dobrowolnej rezygnacji z niektórych aspektów suwerenności gospodarczej i politycznej przeciwważą straty i przyczyniają się do tworzenia bardziej zintegrowanej, pokojowej Europy. Unia Europejska wpływa zarówno na wewnętrzną, jak i zewnętrzną suwerenność państw¹⁶. N. MacCormick, odnosząc się do podziału na suwerenność zewnętrzną i wewnętrzną, podkreśla, że przeniesienie kompetencji dotyczyło głównie spraw wewnętrznych. Suwerenność zewnętrzna zaś, jego zdaniem, w rzeczywistości została wzmocniona¹⁷.

Istota suwerenności jako jakościowej cechy prawnej państwa i jego kompetencji polega na zdolności do wykonywania przez państwo funkcji politycznego

¹³ Zob. szerzej: K. Wójtowicz, *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*, [w:] *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, red. J. Kolasa, cz. I, Wrocław 1994, s. 12.

¹⁴ J. Barcz, *Suwerenność w procesach integracyjnych*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, red. W. Czaplinski et al., Warszawa 1999, s. 31.

¹⁵ Por. A. Wójtowicz, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Katowice 1977, s. 54; oraz B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 126.

¹⁶ A.E. Stent, *Wzajemny stosunek suwerenności i integracji*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska...*, s. 52–54.

¹⁷ N. MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Practical Reason*, Oxford 1999, s. 129. Por. S. Besson, *Sovereignty in conflict*, EIOP 2004, nr 8 (15), s. 9.

centrum kierowniczego i zarządzającego w zakresie kompetencji terytorialnej, rzeczowej i osobowej, w sposób prawnie niezależny od innych podmiotów, zawsze w ramach określonych prawem i z uwzględnieniem odpowiedzialności za swe działania. Nietrafne wydaje się określanie suwerenności jako nieograniczonej swobody w wykonywaniu przez państwo swych kompetencji, albowiem w takim ujęciu suwerenność może być przypisywana, ale tylko mocarstwom. Trafniejsze jest samo badanie skutecznego wykonywania funkcji państwowych. Funkcje te niekiedy mogą być lepiej realizowane przez grupę państw połączonych więzami międzynarodowoprawnymi. Doskonałym tego przykładem jest UE¹⁸. Zresztą występujące współzależności powodują, że państwa poszukiwały i nadal będą poszukiwać form integracyjnych, które ułatwiłyby im funkcjonowanie w społeczności międzynarodowej. Państwa dążą do uwzględnienia tych współzależności przez rozwój współpracy i jej instytucjonalizację. W skali uniwersalnej i w skali regionalnej doprowadziło to do powstania setek organizacji zajmujących się różnymi dziedzinami życia¹⁹.

Suwerenność państwa to także własne prawodawstwo. Tymczasem UE wkracza w różne dziedziny. Przecież Wspólnota już od samego początku stawiała sprawę jasno: przed przystąpieniem kraje kandydujące musiały przyjąć całość europejskiego prawa. Dostosowanie do tego nowego prawa nieraz wydawało się pozorne. Jednak stosunki z UE zawsze odznaczają się strukturalną asymetrią. Pozostaje faktem, że w ramach Unii państwa peryferyjne działają w warunkach *de facto* lub *de iure* ograniczonej suwerenności. Dotyczy to stosunków Unii z nowymi członkami i państwami kandydującymi²⁰. W tym eurosceptycy upatrują zagrożenia suwerenności państwowej²¹. Ten pogląd nie jest powszechny. Przeciwnie, dość często w literaturze można znaleźć twierdzenia, że konstrukcja integracji europejskiej nie mieści się w kategorii naruszenia suwerenności, gdyż państwa członkowskie wyraziły na nią zgodę w traktatach. Teza o rzekomym ograniczeniu suwerenności dotyczy w rzeczywistości coraz powszechniejszych i zgodnych z prawem ograniczeń kompetencyjnych. Teza ta sytuuje dyskusje na temat integracji w fałszywym świetle. Poddanie polityki handlowej lub rolnej kompetencji UE nie stanowi naruszenia ani suwerenności państwa, ani suwerenności narodowej, nawet jeśli przynosi efekty oceniane przez dane państwo jako negatywne. Wysuwanie argumentu w postaci obawy o utratę suwerenności państwowej przez eurosceptyków można potraktować jako obawę przed zmianą, a zwłaszcza zmianami, które nader

¹⁸ J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków-Warszawa 2007, s. 84–85.

¹⁹ E. Dynia, *Integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 9–10.

²⁰ J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007, s. 18.

²¹ C. Ryszka, *Traktat reformujący Unii Europejskiej przed polski Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Tożsamość narodowa i suwerenność państwa a integracja europejska*, red. T. Guz, R. Mazurkiewicz, R. Tłuczek, Lublin 2008, s. 187.

często są trudne dla państw członkowskich²². Przecież w integracji europejskiej — spowodowanej wymuszającymi ją przesłankami politycznymi i gospodarczymi — korzyści płynące dla państw członkowskich są przeciwwagą daleko idących ograniczeń swobody państw członkowskich²³.

W współczesnej literaturze spotkać możemy także pojęcie *suwerenności kosmopolitycznej*. Istota tegoż pojęcia sprowadza się do porównywania Unii Europejskiej z imperium. W odróżnieniu od imperiów przednowoczesnych i nowoczesnych imperium europejskie opiera się na suwerenności. Różni się ono w zasadniczych punktach od nowoczesnych imperiów kolonialnych. Opierały się one na systemie stopniowalnych praw do suwerenności. Prawdliwość tę próbowała wyjaśnić teoria prawa, stosując zróżnicowany aparat pojęciowy. Mianowicie pełną suwerenność miało tylko imperialne centrum, a podległe tereny albo nie były państwami, albo były niesuwerenne. W imperium europejskim, składającym się z suwerennych państw, wcześniejsza logika została odwrócona, albowiem największe straty z powodu formalnej suwerenności ponoszą te państwa, które tworzą rdzeń najbardziej wewnętrznej strefy panowania. Im bardziej przesuwamy się na zewnątrz, tym większa jest suwerenność podległych państw. Jednakże istota imperium europejskiego nie polega tylko na takich przesunięciach formalnej suwerenności. W globalizującym się świecie tego rodzaju atrybuty tracą na znaczeniu. Ważniejsze jest to, że w imperium europejskim samo pojęcie suwerenności się transformuje. Przez dzielenie wewnętrznej i łączenie zewnętrznej suwerenności rośnie złożoność suwerenności. „Absolutna” suwerenność w rozumieniu Bodina i Hobbesa staje się suwerennością „kompleksową”. W ten sposób staje się możliwe zastosowanie pojęcia suwerenności także poza nowoczesnym państwem narodowym. Pojęcie europejskiego kosmopolityzmu otwiera możliwość, że straty suwerenności przeobrażają się w zyski suwerenności²⁴.

Pojęcie suwerenności, jego nowa definicja, jest kluczem do zrozumienia imperium europejskiego. Warto przypomnieć, że wedle obiegowego rozumienia suwerenność państwowa jest absolutna i niepodzielna. W tym rozumieniu istnieje tylko albo-albo: albo suwerenność znajduje się po stronie państw członkowskich, albo po stronie UE. Wyobrażenie, że można by wyposażyć w prawo suwerenności instytucje ponadnarodowe, nie ograniczając przy tym suwerenności państw członkowskich, jest nie do pogodzenia z logiką „albo-albo”. Jednakże w warunkach globalizacji zrzeczenie się prawnej suwerenności nie prowadzi koniecznie do utraty państwowej zdolności działania i rozwiązywania problemów. Wręcz przeciwnie, w określonych warunkach zdolność ta może zostać nawet rozszerzona. Przecież państwo zrzeka się części swojej prawnej suwerenności, aby dzięki temu

²² J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą...*, s. 90–91.

²³ J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 112.

²⁴ U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009, s. 128–129.

odzyskać suwerenność materialną. Paradoksalnie rzecz ujmując, zrzeczenie się suwerenności prowadzi do uzyskania suwerenności. Suwerenność kosmopolityczna stwarza możliwość przetworzenia zrzeczenia się suwerenności w uzyskanie suwerenności. Od państw nie żąda się zaniechania ich interesów w imię jakichś altruistycznych ideałów. Do realizacji narodowych suwerenności wystarczy, jeśli odniosą one swoje interesy do zmienionych stosunków „światowej polityki wewnętrznej” w świecie cywilizacyjnie zagrożonym, określą je na nowo i rozwiną w całkiem nowy, refleksywny sposób. Od państw narodowych oczekuje się zatem, że dokonają one transnacionalizacji i przemyślenia w realizacji swoich interesów. Ich interesy mają stać się refleksywne poza dualizmem narodowego i ponadnarodowego²⁵.

Zagadnienie stosunku Unii Europejskiej do państw członkowskich należy do najbardziej złożonych kwestii w ramach całego procesu integracyjnego. Zagadnienie to może być rozpatrywane na różne sposoby. Po pierwsze, ze względu na specyfikę europejskiego systemu instytucjonalno-decyzyjnego, który zawiera wiele elementów natury federacyjnej, ale federacji jako takiej nie tworzy. Po drugie, ze względu na zasadę suwerenności, którą Unia Europejska w pewien sposób modyfikuje, nadając jej nowy, kooperacyjny wymiar. Zagadnienie to można, po trzecie, rozpatrywać też w kontekście istotnych dla integracji kulturowo-politycznych funkcji państwa narodowego. Po czwarte wreszcie, ważnym aspektem tego rozpatrywanego zagadnienia jest kwestia tożsamości narodowej, którą Unia Europejska prawnie respektuje, politycznie potwierdza, a ideowo — inspiruje²⁶.

Rozważając pojęcie suwerenności w procesach integracyjnych, należy unikać dwóch skrajności: z jednej strony nie trzeba aż tak bardzo obstawać przy tradycyjnym pojęciu suwerenności jako absolutnej i bezwarunkowej dyrektywie działalności państwa, z drugiej strony zaś nie można lekceważyć samego pojęcia suwerenności jako rzekomo przestarzałego i nieadekwatnego we współczesnym świecie. Suwerenność pozostaje bowiem wciąż niekwestionowaną wartością polityczną. Suwerenność jest podstawą i zasadą działalności państw także w ramach europejskiej integracji. Suwerenności nie można jednakże pojmować dzisiaj przez alternatywę, iż suwerenność jest albo jej nie ma. Pojęcie suwerenności nie dzieli współcześnie państw, ale wręcz przeciwnie — łączy je. Suwerenność w cywilizowanym świecie należy postrzegać przez pryzmat współpracy i współdziałania państw, wspólne dążenie do osiągnięcia określonych celów.

Każda współpraca między suwerennymi państwami może oznaczać w danym przypadku ograniczenie pola działania państwa, w takim czy innym zakresie, lecz może także zwiększać możliwości własnego działania państw²⁷.

²⁵ *Ibidem*, s. 140–142.

²⁶ F. Draus, *Integracja europejska a polityka. Szkice krytyczne i prospektywne*, Rzeszów 1999, s. 45.

²⁷ *Ibidem*, s. 51.

Rozwój współzależności międzynarodowej po drugiej wojnie światowej, szczególnie struktur integracyjnych w Europie o niespotykanej jak dotąd kumulacji kompetencji i możliwości ingerencji w wewnętrzną sferę państw sprawił, że odgraniczająca funkcja suwerenności, podkreślająca odrębności i wyłączność państwa, nie była i nadal nie jest w stanie objaśnić istoty przebiegających procesów²⁸. W literaturze podejmowane są próby wyjścia poza dotychczasowe ramy dyskusji. Akcentuje się konieczność konstruowania pojęcia suwerenności „w sposób otwarty na uwzględnienie narastających współzależności”²⁹. Podkreśla się też, iż rosnąca współzależność państw nie prowadzi do zaniku suwerenności. Współzależność ta czyni jedynie bardziej złożonym wykonywanie funkcji państwowych, wpływając na kompetencje państwa, a tym samym na suwerenność narodową³⁰.

Podjmuje się próby, które mają na celu znalezienie wytłumaczenia zanikania odgraniczającej funkcji suwerenności. Tymczasem intensywny proces integracyjny w ramach Unii Europejskiej stawia pojęcie suwerenności w całkiem nowym świetle. Procesy integracyjne stwarzają bowiem ramy kooperatywnego „scalenia” trzech (jak dotąd konkurencyjnych) ujęć suwerenności: państwowej, narodowej i politycznej³¹.

Unia Europejska jest wspólnotą suwerennych państw. Jako taka własnych atrybutów suwerenności nie ma. Nie jest ona suwerennym podmiotem ani z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ani z punktu widzenia prawa konstytucyjnego³². Można wskazać na trzy zasadnicze elementy prawnej samoidentyfikacji Unii Europejskiej, które znajdują swoje odzwierciedlenie w jej prawie pozytywnym i są zaakceptowane przez państwa członkowskie:

a) Unia Europejska tworzy samodzielną, europejską władzę publiczną z autonomicznym porządkiem prawnym;

b) prawo unijne (pierwotne i wtórne), jeśli nadaje się do bezpośredniego stosowania, ma pierwszeństwo stosowania w państwach członkowskich; państwa członkowskie zobowiązane są w wypadku konfliktu zapewnić skuteczność prawa europejskiego w swej sferze wewnętrznej, nie bacząc na prawo krajowe, nawet konstytucyjne;

c) tylko Trybunał Sprawiedliwości UE uprawniony jest do wypowiedzania się w sprawie obowiązywania i stosowania prawa europejskiego — także w prawie wewnętrznym państw członkowskich.

W związku z tym aktualne jest pytanie: na czym miałyby polegać owa konieczność rozważania pojęcia suwerenności w nowym świetle procesów integracyjnych?

²⁸ J. Barcz, *op. cit.*, s. 33–34.

²⁹ A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 18.

³⁰ J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] *Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Warszawa 1998, s. 51.

³¹ J. Barcz, *op. cit.*, s. 34–35.

³² F. Draus, *op. cit.*, s. 51–52.

Po pierwsze: procesy integracyjne w Unii Europejskiej stwarzają możliwość kooperatywnego, a nie konkurencyjnego ułożenia relacji między trzema ujęciami suwerenności — państwowej, narodowej i politycznej.

Po drugie: kooperatywne ułożenia relacji między wymienionymi ujęciami suwerenności umożliwiają rozwój autonomicznej, europejskiej władzy publicznej, która nie stanowi konkurencji dla suwerenności państwowej, narodowej i politycznej państw członkowskich. Przeciwnie — jest z nimi głęboko powiązana. W procesie integracji występuje w coraz większym stopniu łączenie się elementów prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego.

Po trzecie: to ujęcie pojęcia suwerenności w procesach integracji europejskiej nie prowadzi do upadku podstawowego znaczenia pojęcia suwerenności w powszechnym prawie międzynarodowym. Należy jednak pamiętać o jakościowej różnicy między tymi rodzajami prawa i nie przenosić aparatury pojęciowej ani metodologii z jednego do drugiego obszaru prawnego.

Po czwarte: szukanie odpowiedzi na pytanie o docelowy kierunek rozwoju Unii Europejskiej jest bezprzedmiotowe. Właściwie nie ma osoby, która mogłaby odpowiedzieć na takie pytanie, gdyż proces integracji jest czymś jakościowo nowym i najprawdopodobniej będzie się rozwijać swoiście, najkorzystniej dla interesów państw członkowskich i ich narodów. Dlatego przewidywania, że proces integracji doprowadzi do powstania struktur quasi-państwowych czy państwa federalnego, są nieuzasadnione i mijają się z istotą procesów integracyjnych.

Po piąte: nieodłączną cechą procesów integracyjnych na obecnym etapie jest poszukiwanie skutecznych metod:

— zagwarantowania legitymacji demokratycznej procesom integracyjnym, zarówno po stronie Unii Europejskiej, jak i w prawie wewnętrznym państw członkowskich;

— zagwarantowania skuteczności procesu decyzyjnego, co obejmuje zarówno samą Unię Europejską, jak i jej państwa członkowskie³³.

W traktatach ustanawiających integrację europejską nie ma odniesień do pojęcia „suwerenność”. Można jednakże znaleźć powoływanie się na zasady Karty Narodów Zjednoczonych, co oznacza, że twórcy traktatów są świadomi suwerenności państwowej jako jednej z ich zasad założycielskich.

Państwa, które są lub chcą zostać członkami Unii Europejskiej, przekazują jej swe prawa suwerenne. Zakres przekazania suwerennych praw państw obecnie przystępujących do Unii zależy, z zastrzeżeniem dłuższych lub krótszych okresów przejściowych, od *acquis communautaire*, który wszyscy nowi członkowie muszą akceptować bez względu na fakt, że nie byli obecni przy jego tworzeniu³⁴.

³³ J. Barcz, *op. cit.*, s. 35–37.

³⁴ T. Stein, *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska...*, s. 44.

Poszanowanie owego *acquis communautaire* z pewnością jest jednym z tradycyjnych warunków przystąpienia do Unii Europejskiej. Może ono wydawać się kandydującemu państwu ograniczające i zagrażające jego suwerenności prawnej i ekonomicznej. Przystępując jednakże do organizacji międzynarodowej, państwo, uczestnicząc jako członek w działalności tej organizacji, nie traci swojej suwerenności³⁵.

W ostatnim dziesięcioleciu przyjęło się określać Wspólnoty, a potem Unię Europejską, jako struktury i pole wspólnego wykonywania suwerenności przez państwa członkowskie. Wydaje się, że z punktu widzenia prawnego i politycznego jest to poprawne podejście oraz odpowiada obecnym zasadom i strukturom integracji. Pytanie jednak, które można zadać w tym miejscu brzmi: co konkretnie oznacza wspólne wykonywanie suwerenności?

Przede wszystkim oznacza to, iż państwa, tworząc czy przystępując do Unii Europejskiej, nie zrzekają się swojej suwerenności. Tworząc czy przystępując do struktur europejskich, państwa, każde z osobna, decydują się na wspólne wykonywanie swych praw w różnych dziedzinach. Zagadnienie suwerenności w odniesieniu do integracji europejskiej sprowadza się w istocie do zasad, form i sposobów jej wspólnego wykonywania. A dlaczego przyjmuje się, że państwa członkowskie Unii Europejskiej nie zrzec się suwerenności? Otóż dlatego, że Unia nie jest podmiotem ponadnarodowym, na wzór państwa narodowego czy federacji. Nie ma własnych atrybutów suwerenności; nie można więc zrzekać się suwerenności na rzecz instytucjonalnej struktury, która nie ma własnej suwerenności. Ustanawiając Unię, suwerenne państwa upoważniły ją do prowadzenia działań i podejmowania decyzji w określonych dziedzinach. Wprowadziły jednocześnie system instytucjonalny, w którym one same zachowują ostatnie słowo. W odniesieniu do uprawnień Unii Europejskiej mówi się czasami o suwerenności delegowanej. Ale nie wydaje się to trafne. Przeczy bowiem klasycznej definicji suwerenności. Przedmiotem delegacji może być władza, konkretne uprawnienie władcze, ale nie suwerenność jako taka.

Aktywne wykonywanie suwerenności stanowi istotę polityki międzynarodowej. Międzynarodowa aktywność państw może w konkretnej sytuacji polegać na dyplomatycznej, a czasem nawet zbrojnej obronie suwerennego bytu czy suwerennych praw, ale w większości polega na współpracy i współdziałaniu. W interesie własnym oraz w imię własnej suwerenności państwa mogą zawiązywać instytucjonalne formy współpracy i współdziałania. Mogą tworzyć powiązania, mogą też ustanawiać wzajemne ograniczenia samodzielności działania. Właśnie tym cechuje się Unia Europejska. Jej instytucjonalną nowością jest to, że państwa członkowskie wspólnie wykonują swoją suwerenność³⁶.

³⁵ P. Tavernier, *Suwerenność państwowa a członkostwo w NATO i Unii Europejskiej*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska...*, s. 151–153.

³⁶ F. Draus, *op. cit.*, s. 52–53. Por. A. Kozłowski, *Kontrowersje wokół prawnomiędzynarodowego charakteru Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, [w:] *Prawo międzynarodowe pu-*

Zagadnienie suwerenności w odniesieniu do Unii Europejskiej można rozpatrywać w trzech płaszczyznach:

- a) stosunku prawa europejskiego do prawa krajowego państw członkowskich;
- b) udziału państw członkowskich w wypracowywaniu, podejmowaniu oraz wykonywaniu decyzji europejskich;
- c) zakresu i podziału kompetencji między instytucjami wspólnotowymi a państwami członkowskimi.

Cała Unia Europejska, jej samo istnienie, jej instytucjonalny kształt oraz jej zakres i możliwości działania — co warto jest podkreślić — zależy od samych państw członkowskich. One mają tak zwaną władzę konstytuującą, czyli prawo do traktatowego określania celów, zakresu i metod działania Unii Europejskiej. Unia działa tylko i wyłącznie na podstawie prawa, które tworzą same państwa członkowskie. Jeśli istnieje, to tylko dlatego iż tworzące ją państwa tego pragną i są zainteresowane dokonującą się w jej ramach integracją³⁷.

Ograniczenia suwerenności przez prawo były, są i będą czymś normalnym, tak jak na przykład ograniczenia prawa własności, gdyż prawo służy także i do tego, aby ograniczać wszelkie uprawnienia tam, gdzie one mogą być nadużywane lub wykorzystywane do osiągnięcia niepożądanych celów. Suwerenność obroni się przez tworzenie odpowiednich instytucji³⁸. Okoliczność, iż waga różnorodnych zasad i standardów, takich jak wspomniane prawo własności czy pojmowanie ludzkiej wolności, zmienia się w czasie, jest naturalnym faktem naszego życia i należy to uwzględnić. Wydaje się, że to samo odnieść można do suwerenności, której pojmowanie, waga i znaczenie w skali dóbr chronionych przez prawo międzynarodowe także się zmienia³⁹.

Przyszli członkowie Unii Europejskiej powinni zdawać sobie sprawę, że po przystąpieniu do Unii Europejskiej wiele może się zmienić. Jedno wszak jest pewne — pozostaną one suwerennymi państwami, nawet gdy ostateczny dowód ich pozostałej suwerenności będzie widoczny jedynie wówczas, gdy opuszczą Unię z wszystkimi tego opuszczenia konsekwencjami⁴⁰. Obecnie sytuacja jest bardziej

bliczne a prawo europejskie, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Wrocław 2003, s. 191 nn. Pogląd, że suwerenność może być dzielona między UE i jej państwa członkowskie (tzw. *divided, shared, pooled sovereignty*): N. Walker, *op. cit.*, s. 150; J.H. Jackson, *Sovereignty — modern: A new approach to an outdated concept*, „The American Journal of International Law” 97, 2033, s. 758; R. Belamy, *Sovereignty, post-sovereignty, pre-sovereignty. Three models of the state, democracy and rights within the EU*, [w:] *Sovereignty in Transition...*

³⁷ F. Draus, *op. cit.*, s. 53–54.

³⁸ L. Morawski, *Suwerenność i prawo...*, s. 16–17. Twierdzenie, iż suwerenność państwa może być ograniczona, jest akceptowana w konstytucjach i orzecznictwie konstytucyjnym wielu państw: por. B. de Writte, *Sovereignty and European integration: The weight of legal tradition*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 1995, nr 2, s. 150.

³⁹ L. Morawski, *Suwerenność i prawo...*, s. 18.

⁴⁰ T. Stein, *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska...*, s. 46–47.

klarowna, albowiem traktat z Lizbony wprowadził możliwość wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej.

Można też powiedzieć, że suwerenność jest dobrem, z którego należy korzystać, ale stopień wykorzystania własnego potencjału narodowego i państwowego zależy od umiejętnej polityki. Suwerenność jest więc dziś bardziej kwestią umiejętnej praktyki niż ideą polityczną. Stąd też pojawiają się stwierdzenia, iż suwerenność jest raczej zasobem, którego kształt się negocjuje, niż przymiotem, którego należy bronić.

K. Szczerski⁴¹ proponuje, aby przyjmując, iż wobec procesu integracji europejskiej suwerenność państwowa rozwarstwiła się na trzy płaszczyzny, dla których efekt integracji znacząco się różni.

Suwerenność państwa może być zatem rozważana w podziale na trzy kategorie:

1. suwerenność symboliczna,
2. suwerenność proceduralno-materialna,
3. suwerenność realna.

Suwerenność symboliczna wyraża się w posługiwaniu się przez państwo oraz jego obywatele symbolami, które tradycyjnie wiążą się z niezależnością państwa, jak na przykład znaki państwowe, i uznawaniu tych symboli za wartość w życiu społecznym. Ta kategoria suwerenności wiąże się też z pielęgnowaniem kulturowej tożsamości narodu tworzącego określone państwo. Oznacza to zdefiniowanie kulturowej zasady odrębności i działanie, które ma na celu jej zachowanie.

Suwerenność proceduralno-materialna związana jest ze zdolnością państwa do samodzielnego i określonego tylko przez prawo wewnętrzne formułowania zasad polityki tegoż państwa, egzekwowania realizacji tej kategorii suwerenności przez system polityczny w procesie podejmowania decyzji, który jest wyrazem preferencji politycznych obywateli, oraz wyłącznej kontroli tej realizacji. Celowi temu służą tradycyjnie pojmowane instrumenty polityki państwa, takie jak wojsko, policja czy własna polityka pieniężna w zakresie gospodarki.

Suwerenność realna zaś opiera się na zdolności państwa do realizowania własnego interesu często wielopaństwowymi narzędziami współpracy oraz na zdolności państwa do zaspokajania potrzeb swych obywateli. Najkrócej chodzi więc o maksymalizację potencjalnych korzyści i możliwości urzeczywistniania celów wynikających z bieżącej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej.

Podstawą zachowania niezależności państwa jest jego przewaga oraz samodzielność zwłaszcza w zakresie suwerenności realnej. Dopiero tak analizowane pojęcie suwerenności państwowej pozwala rozważyć skutki integracji europejskiej dla poszczególnych państw.

⁴¹ K. Szczerski, *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Kraków 2003, s. 52 nn.

Na dzisiejsze rozumienie suwerenności duży wpływ mają definicje oparte na zbiorze uprawnień czy kompetencji władczych podmiotów suwerenności, które mogą podlegać transferowi. Przyjmuje się jako naturalne założenie, że podmioty prawa międzynarodowego przenoszą niektóre własne kompetencje na tworzone przez siebie struktury. Kompetencje te przejmują wspólnie utworzone organy działające we wspólnie ustalony sposób i we wspólnie ustalonym kierunku. Państwa, jako główne podmioty, wyposażają je w te kompetencje, gdyż — ich zdaniem — jest to niezbędne do osiągania wytyczonych przez nie celów. Nie jest to więc „zrzeczenie się” kompetencji na rzecz jakiejś wyższej władzy, ale raczej zlecenie wykonywania tychże kompetencji, na podstawie traktatu, powołanym w tym celu instytucjom⁴².

Członkostwo w Unii Europejskiej sprawia, że państwo ogranicza się kompetencyjnie. Kompetencje władcze w warunkach integracji przekazywane są dobrowolnie na płaszczyźnie horyzontalnej podmiotom transnarodowym oraz na płaszczyźnie wertykalnej — między tymi podmiotami. W ujęciu horyzontalnym wykonywanie suwerenności jednego państwa odbywa się na szczeblu transnarodowym, głównie przy udziale innych państw członkowskich oraz instytucji Unii. W ujęciu zaś wertykalnym kompetencje władcze przenoszone są przede wszystkim w ramach struktury integracyjnej, czego przykładem może być proces „uwspólnotawiania” czy też praktyka sprowadzająca się do kompetencji instytucji Unii Europejskiej, tj. pozapaństwowego określania swych nowych kompetencji („kompetencja kompetencji”). Ten sposób ujmowania przekazywania kompetencji potwierdza, że w wypadku Unii granica wykonywania suwerenności została poważnie rozciągnięta⁴³.

Zdaniem L. Morawskiego, nie zawsze dostatecznie odróżniamy deskryptywny i normatywny punkt widzenia, a więc suwerenność w sensie faktycznym od suwerenności w sensie normatywnym, przy czym błąd uwidacznia się w szczególności w dyskusjach o wzajemnych relacjach między państwami członkowskimi i UE. Suwerenność w aspekcie faktycznym oznacza, że państwo czy lud jest niezależny w wyrażaniu swej woli i podejmowaniu decyzji, a suwerenność w sensie normatywnym to prawo państwa czy ludu do podejmowania autonomicznych decyzji. Gdy te dwa pojęcia będzie się odróżniać, to nie powinno budzić zdziwienia, że państwo może pozostawać w sensie prawnym suwerenne, a mimo to utracić znaczną część swej rzeczywistej suwerenności, gdy dobrowolnie sceduje wiele swoich uprawnień, na przykład w zakresie tworzenia i stosowania prawa, na inny podmiot⁴⁴.

Dla procesu tworzenia nowoczesnych koncepcji suwerenności w integracji europejskiej charakterystyczne są koncepcje suwerenności „zbiorowej”, „sku-

⁴² Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 39.

⁴³ *Ibidem*, s.40.

⁴⁴ L. Morawski, *Suwerenność i prawo...*, s. 19.

mulowanej” oraz „wspólnej”. Idea suwerenności „zbiorowej”, podobnie jak idea suwerenności „skumulowanej”, sięga swoimi korzeniami czasów antycznych. Załączki koncepcji suwerenności „zbiorowej” odnaleźć można już w starożytnej Grecji — najpierw w integracji minipaństw greckich, a później w idei integracji Wielkiej Hellady. Koncepcja ta zakłada, że państwa, integrując się, nie tylko nie tracą swojej suwerenności, ale ją pomnażają i przez to także chronią, gdyż suwerenność zbiorowa to suma suwerenności poszczególnych państw członkowskich. Źródeł koncepcji suwerenności „skumulowanej” doszukać się natomiast można w rzymskiej idei integracji narodów w ramach wielkiego, ponadnarodowego, uniwersalnego imperium rzymskiego. Akcentuje ona dwa nowe aspekty suwerenności: posiadanie przez podmiot władzy najwyższej (skumulowanej) oraz skupienie (skumulowanie) tej władzy w najwyższych organach wspólnotowych.

Z kolei idea suwerenności „wspólnej” eksponuje scedowanie części prerogatyw narodowych na korzyść instytucji wspólnotowych przy jednoczesnym zachowaniu pełnej suwerenności w pozostałych dziedzinach polityki państwa.

Te trzy koncepcje łączy oryginalność w pojmowaniu pojęcia suwerenności. Prezentowane koncepcje nie przypisują przymiotu suwerenności UE, ale podkreślają, że suwerenność może być wykonywana przez integrujące się państwa w szczególny sposób: wspólnie, zbiorowo, skumulowanie. Takie wykonywanie suwerenności, znajdujące swe oparcie w przyzwoleniu państw członkowskich, nie może im niczym zagrażać dopóty, dopóki podział kompetencji między UE i państwami członkowskimi będzie zgodny z wolą państw⁴⁵.

W badaniach nad integracją europejską i suwerennością przyjmuje się też pogląd, iż kompetencje przenoszone przez państwa członkowskie na rzecz Unii Europejskiej kreują jej własną suwerenność. Proces integracji europejskiej oparty jest w tym ujęciu na wielopoziomowym, wielofunkcyjnym systemie łączenia (*pooling*) suwerenności państw członkowskich, co oznacza, że suwerenność wykonywana jest wspólnie. W Unii Europejskiej mamy więc do czynienia, jak już wspomniałam, ze zbiorowym, wspólnotowym wykonywaniem suwerenności. Dzieje się tak, ponieważ państwa członkowskie współtworzą organizację, która w myśl koncepcji podwójnej, skumulowanej suwerenności staje się suwerennym podmiotem oddziaływającym zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii⁴⁶.

Reasumując, suwerenność i integracja nie są niekompatybilne, zakładając, iż ustanowienie suwerenności państwowej poprzedza ruch w kierunku integracji oraz że dobrowolne ograniczenie suwerenności postrzegane jest przez pryzmat zwiększenia dobrobytu określonego społeczeństwa⁴⁷. Poza tym nadużywanie pojęcia „suwerenność” nie oznacza bynajmniej, że jest ono przeżytkiem. Wzrastają-

⁴⁵ M. Florczak-Wątor, *Kilka uwag o pojęciu „suwerenności” na tle procesu integracji europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 292–293; oraz A. Jakab, *op. cit.*

⁴⁶ Z. Czachór, *op. cit.*, s. 40–41.

⁴⁷ A.E. Stent, *op. cit.*, s. 57.

ca współzależność państw nie prowadzi bowiem do zaniku suwerenności. Czyni jedynie bardziej złożonym wykonywanie funkcji państwowych⁴⁸.

Nie sposób nie zgodzić się z L. Morawskim, że suwerenność pozostaje podstawową zasadą prawa międzynarodowego, a suwerenne państwo nadal jest głównym nośnikiem oraz obrońcą wartości demokratycznych we współczesnym świecie. Projekty reformy prawa międzynarodowego autorstwa Johna Rawlsa i Jürgena Habermasa dążą właśnie do tego, żeby uczynić zasady konstytucyjne, na których opierają się państwa demokratyczne, podstawą porządku prawnomiędzynarodowego⁴⁹. Broniąc natomiast suwerenności, należy pamiętać, że powinno się bronić suwerenności tylko tych państw, w których także lud jest suwerenny⁵⁰.

ON THE NECESSITY TO REDEFINE THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Summary

Today, the bare existence of sovereign states in Europe is questioned in terms of a given definition. Regarding the members of the European Union, changes in sovereignty are found to be significant by many. The member states have transferred a great share of their competencies to the European Union by means of founding treaties, so they cannot freely regulate a wide variety of issues which used to be under exclusive jurisdiction of the states. This article analyses contemporary legal theories which discuss sovereignty in accordance with the new development trends and is aimed at dealing with the issue of the future of the sovereignty concept. Its intention is to show that those challenges represent a serious threat to the sovereignty concept which is still worth defending and supporting. Though its nature is being changed, sovereignty does not disappear.

⁴⁸ J. Kranz, *Państwo i jego suwerenność...*, s. 24.

⁴⁹ J. Rawls, *Prawo ludów*, Warszawa 2001, s. 33; J. Habermas, *The constitutionalization of international law and the legitimation problems of world society*, [w:] *Between Complexity of Law...*, s. 18, 21.

⁵⁰ L. Morawski, *Suwerenność i prawo...*, s. 35–36.