

Beata Nuzzo

Państwa członkowskie Unii Europejskiej: nowy paradygmat suwerenności? Zarys problemu*

Streszczenie: Polityczna i gospodarcza integracja państw dokonująca się w ramach Unii Europejskiej powoduje modyfikację, przynajmniej niektórych, tradycyjnych atrybutów suwerenności państwa, takich jak np. wyłączna kompetencja jurysdykcyjna odnośnie do własnego terytorium i obywateli czy prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej. Daje to asumpt do badań mających na celu ustalenie, czy i na ile członkostwo państwa w Unii Europejskiej wpływa na jego suwerenność. Opinie w tej kwestii są podzielone: część teoretyków utrzymuje, że integracja ta ogranicza, a nawet znosi suwerenność państw, inni natomiast twierdzą, że państwa zachowują swą suwerenność, a integracja jest właśnie przejawem realizacji suwerenności a nie jej ograniczania. Celem niniejszego artykułu jest więc analiza i refleksja dotycząca wspomnianych teorii, również w kontekście tezy o nowym paradygmacie suwerenności państw unijnych uwzględniającym nowe relacje pomiędzy takimi podmiotami, jak jednostka, społeczeństwo, naród, państwo.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja, suwerenność, kompetencje, państwo, władza, stosunki międzynarodowe.

* Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego „Suwerenność – przemiany kategorii w ujęciu teoretycznym”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/B/HS5/00756 z dnia 7 grudnia 2012 r.

Suwerenność, rozumiana jako zdolność do sprawowania władzy w obrębie określonego terytorium w sposób samodzielny i niezależny od jakichkolwiek czynników wewnętrznych i zewnętrznych, była zawsze nieodłącznym atrybutem państwa. Najogólniej rzecz biorąc, oznacza ona realizację koncepcji *suprema potestas superiorem non recognoscens*, czyli władzę najwyższą, niezależną od innej władzy, uznaną za legalną przez inne podmioty stosunków międzynarodowych.

Rozpatrując historyczny rozwój idei suwerenności państwa, powinno się zatem uwzględnić dwie płaszczyzny: płaszczyznę suwerenności wewnętrznej oraz suwerenności zewnętrznej, gdyż wyrażenie *państwo suwerenne* nabiera różnych znaczeń w zależności od tego, czy odnosi się do porządku wewnętrznego czy do międzynarodowego. W wymiarze wewnętrznym suwerenność państwa oznacza jego całościowość, czyli – przejawiającą się w idei zwierzchnictwa terytorialnego – zdolność do regulowania wszystkich spraw i zadań w obrębie terytorium państwowego na zasadzie całkowitej wyłączności kompetencji. Natomiast w wymiarze zewnętrznym oznacza ona samowładność, czyli prawną niezależność państwa od jakiegokolwiek innego podmiotu prawa międzynarodowego przy równoczesnym podleganiu prawu międzynarodowemu¹.

Początek procesu kształtowania się systemu suwerennych państw wiąże się z tzw. westfalskimi traktatami pokojowymi (1648), w ramach których, chcąc zapobiec kolejnym konfliktom, państwa europejskie uznały się wzajemnie za niepodległe jednostki polityczne. Wspomniane traktaty pokojowe uznawały utworzone na zasadach świeckich suwerenne państwa narodowe i wprowadzały, jako obowiązującą w stosunkach międzynarodowych, zasadę suwerennej równości państw. System polityczny Europy, jaki się wówczas wykształcił, zorganizowany był na zasadzie antyhegemonistycznej i opierał się na nowoczesnej, świeckiej rzeczywistości bazującej na instytucji suwerennego państwa². Procesom tym towarzyszył też rozwój zasady nieingerencji państw w „sprawy wewnętrzne” innych państw, ściśle

¹ Por. L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1947, s. 104–105.

² Por. M. Galizia, *La teoria della sovranità del Medio Evo alla Rivoluzione*

wiążącej się z ich niezależnością i równością w ramach wspólnoty międzynarodowej. W rezultacie kształtowania się unitarnego (w porządku wewnętrznym), a z drugiej strony niezależnego (w porządku międzynarodowym) państwa nastąpiło swoiste stopienie się w jedną całość suwerennej władzy zwierzchniej oraz niezależności „państwa narodowego”³.

Z biegiem czasu, równoległe ze zjawiskiem powstawania konstytucyjnych i demokratycznych państw prawa, suwerenność wewnętrzna ulegała stopniowemu ograniczaniu, podczas gdy rozwój suwerenności zewnętrznej systematycznie zmierzał w kierunku jej coraz większej absolutyzacji, osiągając swoiste apogeum, wiążące się z wybuchem dwóch wojen światowych w pierwszej połowie XX w.⁴

W okresie po II wojnie światowej zaobserwować natomiast można nowe, niewystępujące wcześniej, zjawiska oddziałujące na koncepcje suwerenności państwa. Związane są one z globalizacją gospodarki oraz kształtowaniem się wielokulturowego społeczeństwa, a także z dynamicznym rozwojem prawa międzynarodowego oraz nasileniem współpracy międzypaństwowej i wytworzeniem sieci współzależności między państwami⁵. Dochodzą do tego postępujące procesy integracyjne, których przejawem jest m.in. utworzenie szczególnego rodzaju organizacji ponadnarodowej o charakterze integracyjnym, jaką jest Unia Europejska. Wywołuje to liczne i ożywione dyskusje nad istotą i charakterem przynależności państw do tego typu organizacji w aspekcie ich suwerenności. Okazuje się bowiem, iż klasyczna idea suwerenności państwa, utożsamiana z jego samowładnością i całościowością, nie może być nadal interpretowana jako niepodleganie jakimkolwiek czynnikowi zewnętrznemu, gdyż akcesja do struktur unijnych powoduje modyfikację, przynajmniej niektórych

francese, Milano 1951, s. 105–120 oraz D. Pasini, *Riflessioni in tema di sovranità*, Milano 1968, s. 22–28.

³ Por. L. Ventura, P. Nicosia, A. Morelli, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino 2010, s. 17–18.

⁴ Por. A. Mattioni, F. Fardella, *Teoria generale dello Stato e della Costituzione. Un'antologia ragionata*, Torino 2009, s. 110.

⁵ Por. *Globalizacja-mechanizmy i wyzwania*, red. B. Liberska, Warszawa 2002, s. 11; W. Anioł, *Paradoksy globalizacji*, Warszawa 2002, s. 181.

tradycyjnych atrybutów suwerenności państwa, takich jak: wyłączna kompetencja jurysdykcyjna odnośnie do własnego terytorium i obywateli, wykonywanie kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, decydowanie o wojnie i pokoju, swobodę co do uznania państw i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, decydowanie o sojuszach wojskowych, decydowanie o członkostwie w organizacjach międzynarodowych, prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej⁶.

Teorie „erozji” suwerenności państw członkowskich

Gospodarcza i polityczna integracja w ramach Unii Europejskiej oraz zmiany kontekstu organizacyjnego, instytucjonalnego i prawnego polityk narodowych, będące jej konsekwencją, pociągają za sobą konieczność uregulowania relacji pomiędzy systemem polityczno-prawnym Unii a systemami poszczególnych państw-członków, wyposażonych we własne instytucje polityczno-prawne i zdolność do występowania jako podmioty stosunków międzynarodowych. W rezultacie pojawia się również potrzeba reinterpretacji tradycyjnych koncepcji suwerenności państwa, co daje asumpt do rozwoju badań mających na celu rozstrzygnięcie kwestii, czy i na ile członkostwo państwa w Unii Europejskiej wpływa na jego suwerenność w aspekcie formalnym i materialnym⁷.

⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 135; M. Hardt, A. Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano 2002, s. 132; A. Colombo, *L'interminabile tramonto del sistema degli Stati*, [w:] *La sovranità nell'epoca della politica globale*, „Quaderni di relazioni internazionali” 2007, nr 6, s. 18–19.

⁷ Interpretacja zjawisk i problemów związanych z suwerennością państwa w kontekście integracji w ramach Unii Europejskiej często opiera się na koncepcjach badawczych wypracowanych w nauce o stosunkach międzynarodowych. Według tzw. „idealistów” suwerenność państwa nie jest sprzeczna z rozwojem współpracy międzynarodowej – nie narusza jej więc wiązanie się układami, uczestnictwo w organizacjach i stosowanie wspólnych dla społeczności międzynarodowej norm prawnych i moralnych. Natomiast szkoła realizmu i neorealizmu, przyznając tylko państwu prawo decydowania o swych interesach i poczynaniach, suwerenność wiąże z ich

I tak suwerenność państwa w aspekcie formalnym postrzegana jest jako suwerenność prawna. Oznacza to, że jeżeli dana jednostka geopolityczna jest uznana za państwo, to posiada atrybut suwerenności, przejawiający się w respektowaniu, również na arenie międzynarodowej, jego osobowości prawnej jako podmiotu sprawującego władzę na określonym terytorium i mającego zdolność do samodzielnego wykonywania władzy na obszarze swego terytorium oraz występowania w stosunkach międzynarodowych. Tak rozumiana suwerenność państw jest równa i chroniona przez prawo międzynarodowe, któremu one podlegają.

Natomiast w aspekcie materialnym oznacza ona suwerenność polityczną państwa, odnoszącą się do obiektywnych możliwości wykorzystania przez nie atrybutów związanych z posiadaniem suwerenności prawnej. W takim rozumieniu suwerenność jest cechą stopniowalną i zależną od rozmaitych czynników, takich jak np. zjawiska i procesy występujące w stosunkach międzynarodowych, ogólny potencjał danego uczestnika stosunków międzynarodowych itp.⁸

Z kolei klasyczne teorie suwerenności państwa, opierając się na kryterium kompetencji, wskazują, iż charakteryzuje się ona: wyłącznością (kompetencja władzy państwowej na podlegającym jej terytorium jest jedyna i przeważająca nad innymi, z czym wiąże się też funkcjonowanie na danym obszarze odrębnego systemu prawa), pełnością (która oznacza, że zakres kompetencji państwa na obszarze jego terytorium nie jest ograniczony, chyba że przez kompetencje innych państw lub prawo międzynarodowe) i samodzielnością (państwo wykonuje swoje kompetencje w sposób uznaniowy i samo decyduje o zakresie własnych zobowiązań międzynarodowych)⁹. Paradygmat absolutnej suwerenności władzy państwowej względem

samowystarczalnością i siłą militarną. Por. J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2013, s. 312–313; M. Fioravanti, *Il processo costituente europeo*, „Quaderni fiorentini” 2002, nr 31, s. 295.

⁸ Por. L. Ventura, P. Nicosia, A. Morelli, *Stato...*, s. 56–57.

⁹ Por. J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 108–109.

innych podmiotów życia publicznego natrafia jednak w praktyce na liczne ograniczenia i chociaż zasada suwerenności jest dla wielu krajów podstawowym źródłem integracji wewnętrznej i tożsamości narodowej, okazuje się ona coraz mniej kompatybilna z licznymi, wzajemnymi uzależnieniami, w sferach takich jak gospodarcza, polityczna, militarna, terytorialna, kulturowa, charakteryzującymi zjawisko globalizacji gospodarczej¹⁰.

Z zagadnieniem suwerenności państwa wiąże się ściśle kwestia suwerenności narodu, która może być zdefiniowana za pomocą formuły: „władza zwierzchnia należy do Narodu”¹¹, przy czym określenie „władza zwierzchnia” oznacza, że naród jest uprawniony do „panowania”, a nie do bezpośredniego rządzenia czy zarządzania¹². Również dla tak pojmowanej suwerenności istotnym wyzwaniem jest bez wątpienia funkcjonowanie ponadnarodowych organizmów politycznych oraz procesy globalizacji¹³.

¹⁰ M. Fioravanti, *È possibile un profilo giuridico dello Stato moderno?*, [w:] *Lo stato globale*, red. R. Gherrardi, M. Ricciardi, Bologna 2009, s. 55.

¹¹ Tak jest np. w Konstytucji RP, która zawiera zapis: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu” (art. 4 Konstytucji RP).

¹² Władza państwowa legitymizuje się bowiem w wyniku demokratycznie wyrażonej woli narodu. Por. M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, *Suwerenne prawo narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*, [w:] *Spór o suwerenność...*, s. 190.

¹³ Teoretycy badający kwestie suwerenności państwa zastanawiają się nad relacją pomiędzy suwerennością narodu a zjawiskiem przekazywania kompetencji organów państwowych ponadnarodowym. Na przykład J. Czajowski w swym eseju *Zasada suwerenności narodu* proponuje rozróżnienie pomiędzy suwerennością „pierwotną” a „wtórną”: „W takim rozumieniu pierwotnym piastunem suwerenności byłby naród. Wobec tego, że jego władza jest najwyższa i ograniczona – właśnie jako suweren – byłby uprawniony (mieściłoby się to w ramach jego zwierzchnich uprawnień) do przekazania części suwerenności innym podmiotom. Wtórny piastunem suwerenności byłyby organy międzynarodowe, z woli narodu piastujące przekazaną im część suwerennych uprawnień”. Por. J. Czajowski, *Zasada suwerenności narodu*, [w:] *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Czajowski, M. Grzybowski, Kraków 2002, s. 57 i in.; por. też A. Pizzorno, *La dispersione dei poteri*, [w:] *Una Costituzione senza Stato*, red. G. Bonacchi, Bologna 2001, s. 95.

W warunkach integracji europejskiej i internacjonalizacji procesów gospodarczych coraz bardziej intensywne stają się bowiem powiązania i relacje pomiędzy państwami a podmiotami i strukturami międzynarodowymi. Obejmują one ich zasoby społeczno-gospodarcze, w ramach których, w celu zwiększenia efektywności działań, dochodzi do dobrowolnego przekazywania kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Ponieważ władza państwa dotyczy tych właśnie zasobów, związanych aktywnością danej populacji¹⁴, zwolennicy teorii erozji suwerenności twierdzą, że oddawanie przez państwa swych kompetencji zmusza je do prowadzenia narzuconej im polityki gospodarczej i społecznej, zmniejszając ich władzę oraz autonomię w zarządzaniu narodową gospodarką, a w konsekwencji w coraz większym stopniu narusza ich, tradycyjnie pojmowaną, suwerenność¹⁵. Uważają zatem, iż „stopniowe przejmowanie przez władze ponadnarodowe kompetencji krajów zrzeszonych w Unii Europejskiej oznacza rezygnację z tradycyjnie rozumianej suwerenności w sferze gospodarczej, społecznej i politycznej”¹⁶.

¹⁴ Może ona występować w trzech formach, jako: władza ekonomiczna, która dotyczy kontroli zasobów materialnych; władza normatywna, która polega na kontroli norm, wartości i przekonań, oraz władza polityczna, która opiera się na monopolu na środki przemocy. Por. G. Poggi, *Państwo. Jego natura, rozwój i perspektywy*, Warszawa 2010, s. 24–25.

¹⁵ W związku z tą kwestią S.D. Krasner zwraca uwagę na trzy znaczenia terminu *suwerenność*. Po pierwsze, jest ona rozumiana jako poziom kontroli sprawowanej przez instytucje publiczne oraz sposób lokalizacji władzy w ramach określonych terytorialnie granic. W tym znaczeniu niemożność skutecznego regulowania działalności gospodarczej czy utrzymania porządku wewnętrznego interpretowana jest jako utrata suwerenności. Po drugie, suwerenność utożsamiana jest z poziomem kontroli sprawowanej przez władze publiczne nad transgranicznym przepływem towarów, kapitału, osób i idei. Również w tym przypadku niemożność sprawowania tej kontroli utożsamiana jest z utratą suwerenności. Po trzecie, suwerenność rozumiana jest jako prawo pewnych podmiotów do zawierania porozumień międzynarodowych (suwerenne państwa mogą zawierać traktaty). Por. R.O. Keohane, *Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 40, s. 748.

¹⁶ Por. J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Koncepcje suwerenności państwa w sferze polityki gospodarczej warunkach europejskiej integracji gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 1, s. 173.

Zwolennicy koncepcji erozji suwerenności¹⁷, którzy nawiązując do „perspektywy bodinowskiej”, postrzegają suwerenność jako „możność podejmowania samodzielnych decyzji w kwestiach odnoszących się do stosunków zewnętrznych i wewnętrznych¹⁸” czy też jako „niezależność państwa od wszelkiej innej władzy w jego stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego oraz jego samodzielność w regulowaniu spraw wewnętrznych w sposób nieograniczony przez żaden czynnik zewnętrzny[...]”¹⁹, bądź jako „podstawowy stan prawny państwa, które nie podlega na swoim terytorium żadnej innej władzy wykonawczej, ustawodawczej ani sądowej²⁰”, w dyskusji nad znaczeniem suwerenności w kontekście Unii Europejskiej interpretują dokonujące się przemiany jako „wyciekanie” lub „wyparowywanie” suwerenności na zewnątrz, do niepaństwowych podmiotów (organizacji ponadnarodowych, przedsiębiorstw transnarodowych, itp.). To w konsekwencji prowadzi do „osłabiania”, „erozji”, „upadku” lub nawet „obumierania” i „końca” państwa w kontekście jego relacji międzynarodowych²¹.

¹⁷ Jednym z nich jest np. N. MacCormick, który uzasadnia ją w swych licznych pracach. Por. N. MacCormick, *Beyond the Sovereign State*, „Modern Law Review” 1993, nr 56; tenże, *Questioning Sovereignty, Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 2002.

¹⁸ Decyzje te obejmują sferę stanowienia i stosowania prawa, sprawowania wymiaru sprawiedliwości, zabezpieczenia porządku publicznego oraz tworzenia i utrzymania armii. Por. *Suwerenność państwa w dobie integracji i globalizacji*, red. S. Jaczyński, A. Wielowski, Siedlce 2007, s. 141.

¹⁹ Por. S. Konopacki, *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 9.

²⁰ Por. J.E. Ziółkowska, *Państwo narodowe w perspektywie Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 153.

²¹ Por. C. Focarelli, *Il sistema degli Stati e il governo dell'umanità nel diritto internazionale contemporaneo*, [w:] *La sovranità nell'epoca della politica globale*, Milano 2007, s. 47–49. Analizując powyższe zagadnienie, R.O. Keohane stwierdza na przykład, że państwa, które są członkami Unii Europejskiej, „wyraźnie zerwały z klasyczną koncepcją suwerenności”. Ich suwerenność została ograniczona w takim sensie, że wiele obszarów władzy państwowej w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych zostało w całości przetransferowanych na szczebel ponadnarodowy. Por. J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Koncepcje...*, s. 176.

Teza o drastycznej redukcji lub wręcz utracie przez państwa suwerenności w wyniku ich przystąpienia do struktur unijnych podkreśla jednocześnie, że taki stan rzeczy stanowi konsekwencję ich świadomego wyboru. Motywowany jest on możliwością odniesienia wymiernych korzyści wynikających ze zwiększenia ich potencjału wobec podmiotów zewnętrznych bądź jako wynik, dokonującej się wbrew woli państwa, utraty jego kontroli nad procesami integracji²².

Teorie „transformacji” suwerenności państw członkowskich

Większość badaczy zagadnień suwerenności państwa opowiada się jednak za inną interpretacją oddziaływania integracji unijnej na suwerenność państw-członków Unii Europejskiej. Odwołują się oni do koncepcji niepodzielności suwerenności państwa, dominującej w nauce prawa międzynarodowego, według której suwerenność państwa, rozumiana jako jego zdolność do podejmowania samodzielnych decyzji politycznych na gruncie wewnętrznym i międzynarodowym, z samej istoty nie może zostać ograniczona²³.

Koncepcja ta implikuje „odróżnienie natury suwerenności, która jest niezmienna, od funkcji suwerenności, które zależą od statusu państwa w stosunkach międzynarodowych i zmieniają się w miarę rozwoju międzynarodowego porządku prawnego”²⁴. Przy takiej interpretacji pojęcia *suwerenności* jedynymi ograniczeniami suwerenności państwa są normy prawa międzynarodowego o charakterze bezwzględnie obowiązującym oraz zobowiązania wynikające z umów i traktatów międzynarodowych.

²² Por. P.P. Portinaro, *Lo Stato nel laboratorio politico europeo*, [w:] *Lo Stato globale*, red. R. Gherardi, M. Ricciardi, Bologna 2009, s. 124–125.

²³ Doktryna prawa międzynarodowego uznaje bowiem suwerenność za „formalną, jakościową i atrybutywną cechę państwa, określającą jego status międzynarodowy i oddającą atomistyczną i poliarchiczną strukturę społeczności międzynarodowej. Suwerenność jest zero-jedynkowa, nie może być jej więcej lub mniej, albo istnieje w pełni, albo nie ma jej wcale”. Por. J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 21.

²⁴ Por. J. Czaputowicz, *Suwerenność...*, s. 22.

Realizując swoje suwerenne uprawnienia, państwo może zatem zgadzać się na ograniczenia zakresu własnego działania, czy też ograniczenia w stosowaniu metod i środków realizacji własnej polityki, a także podejmować decyzje o przystąpieniu do organizacji międzynarodowych i przekazaniu im prawa do wykonywania części przysługujących mu kompetencji władczych²⁵. Czyni to w celu zwiększenia własnych możliwości działania i wpływania na otoczenie po to, aby uzyskać lepszą możliwość gospodarczego czy społecznego rozwoju oraz pewniejsze gwarancje swego bezpieczeństwa. Powierzenie przez państwa członkowskie określonych kompetencji własnych, celem wykonywania ich przez organizację służącą ich wspólnym zamierzeniom i interesom, jest zatem naturalną konsekwencją procesów integracyjnych. W tym kontekście, uwzględniając, iż podstawą tego typu procesów jest suwerennie wyrażona na płaszczyźnie normatywnej wola samych państw członkowskich, przekazywanie kompetencji nie jest więc przejawem ograniczania, lecz metodą bardziej efektywnego wykorzystywania praw wynikających z suwerenności²⁶.

Teoretycy zajmujący się formalno-prawnym wymiarem integracji europejskiej twierdzą, że analizując go w takiej perspektywie, należy uznać, iż w ramach procesu integracji ma miejsce jedynie prawny transfer kompetencji w zakresie uznanym za obszar decydowania wspólnotowego, nie dochodzi jednak do zasadniczego przewartościowania fundamentów pojęcia *suwerenności*²⁷. Tym niemniej proces ten

²⁵ W wielu współczesnych teoriach suwerenności podkreśla się, że „nie jest ona szczegółową normą prawną czy zbiorem norm prawnych, enumeratywnie wyliczających minimalny zakres powinności i praw suwerennego państwa, ale jedynie stanem prawnym. Nie da się zatem w tym rozumieniu szczegółowo i ostatecznie wyznaczyć funkcji oraz kompetencji państwa, które określić chcemy mianem suwerennego”. Por. S. Sowiński, *Suwerenność, ale jaka? Spór o suwerenność Rzeczypospolitej w polskiej euro debacie*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1, s. 25.

²⁶ Por. J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową* [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 55; M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, dz.cyt., s. 196.

²⁷ Na potwierdzenie tej tezy przytaczają oni następujące argumenty: państwo członkowskie Unii zachowuje własną podmiotowość prawno-międzynarodową i pozostaje w pełni legitymizowanym aktorem stosunków międzynarodowych; akt

sprawia, iż koniecznym staje się definiowanie suwerenności „w sposób otwarty na uwzględnienie narastających współzależności pomiędzy państwami-członkami Unii Europejskiej”²⁸. Nowe sformalizowane więzi, jakie nawiązują się pomiędzy państwami, nie prowadzą do zaniku ich suwerenności choć niewątpliwie wywierają na nią wpływ, czyniąc wykonywanie władzy państwowej bardziej złożonym²⁹.

Współczesne państwa, tworząc ponadnarodowe wspólne instytucje, z którymi dzielą się swoją sferą kompetencji (ściśle związaną z konstytuującymi je traktatami), rezygnują zatem z wyłączności władzy na określonym obszarze działania, przez co częściowo ograniczają możliwości wykonywania swej suwerenności; w zamian jednak poszerzają zakres swej władzy i wpływów na arenie międzynarodowej³⁰.

W konsekwencji prowadzi to do swoistej relatywizacji suwerenności jako wartości oraz do jej „internacjonalizacji”. Przestaje ona być pojęciem absolutnym i „niekwestionowalnym” oraz „jedynym kryterium oceny interakcji państwa z jego środowiskiem międzynarodowym”, gdyż w dobie globalizacji międzynarodowy porządek prawny nie koncentruje się już wyłącznie na ochronie istnienia państwa jako jedynej podstawie stosunków międzynarodowych, lecz postrzega je

przystąpienia (i wystąpienia) z Unii jest dobrowolnym (a więc suwerennym) aktem woli narodu; każdorazowe przekazanie kompetencji organów państwa na rzecz Unii jako całości następuje w konstytucyjnie przewidzianym trybie. Por. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012, s. 20–22; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008, s. 357–358.

²⁸ A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 18. (cyt. za: P. Chmielewski, *Suwerenność państwa we wspólnotowym porządku prawnym*, 2007, <http://www.psz.pl/tekst-5050/> read 01.03.2015).

²⁹ J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] *Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Warszawa 1998, s. 27.

³⁰ Państwo uzyskujące członkostwo w UE z jednej strony rezygnuje z wykonywania określonych kompetencji, z drugiej zaś uzyskuje pewne dodatkowe możliwości działania na płaszczyźnie międzynarodowej, w szczególności przez współkształtowanie decyzji podejmowanych na szczeblu unijnym. Por. *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano*, red. L. Levi, A. Mosconi, Torino 2005, s. 168–169.

jako wpisane w szerszy kontekst skomplikowanych relacji pomiędzy różnymi podmiotami działającymi na scenie międzynarodowej, wśród których niekoniecznie i nie zawsze odgrywa ono najważniejszą rolę³¹.

Suwerenność państwa coraz częściej łączona jest z jego efektywnością w zakresie realizacji potrzeb i interesów społeczeństwa, nabierając tym samym charakteru funkcjonalno-pragmatycznego. Istotą tak pojmowanego pojęcia *suwerenności* jest więc „wskazywanie na konieczność zabezpieczenia po stronie państwa (rozumianego jako instrument realizacji politycznych celów wspólnoty narodowej) niezbędnych narzędzi do istnienia i rozwoju”, natomiast kryterium suwerenności stanowi „skuteczność działań i optymalizacja korzyści”³². Taki sposób pojmowania suwerenności implikuje konieczność „jej teoretycznej redefinicji poprzez powiązanie jej ze zdolnością państwa do działania i zarządzania lub poprzez utożsamianie suwerenności nie z arbitralnością i nieskrępowaną swobodą decyzyjną, lecz z możliwością realizacji interesów państwowych”³³.

Zwolennicy teorii transformacji suwerenności zachodzącej w kontekście integracji unijnej wprowadzają nowe pojęcia, mające obrazować zmiany, jakie według nich dotyczą jej istoty samej suwerenności, a w konsekwencji też sposobu jej definiowania, określając ją jako wspólną, zmienioną, zgromadzoną, zbiorową, kolektywnie wykonywaną, częściową. Uznają oni, że zmiany te nie są jednak związane z „erozją” czy redukcją suwerenności i że przynależność państwa do ponadnarodowych organizacji „może wręcz powodować zwiększenie się zakresu suwerenności państwa wskutek poszerzenia jego

³¹ Por. K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenność...*, s. 36.

³² Por. K. Szczerski, *Suwerenność w Europie–Suwerenność Europy. Zarys problematyki w kontekście zmian politycznych w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Polityczne PiS” 2012, nr 1, s. 24 oraz J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Koncepcje suwerenności...*, s. 180. Jak zauważa J.E. Ziółkowska, w takim ujęciu suwerenność jest raczej „umiejętną praktyką niż ideą polityczną [...] innymi słowy, chodzi tu o maksymalizację potencjalnych korzyści i możliwości urzeczywistniania celów, wynikających z bieżącej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej państwa”. Por. J.E. Ziółkowska, *Państwo narodowe...*, s. 154.

³³ W. Anioł, *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 13–14

faktycznego potencjału np. poprzez korzyści natury ekonomiczno-finansowej”, czy też „realny wzrost możliwości wpływu na procesy o charakterze ogólnoswiatowym”³⁴.

Unia Europejska a realizacja idei suwerenności

Procesy integracji zachodzące w Unii Europejskiej³⁵ implikują potrzebę reinterpretacji pojęcia *suwerenności państwa*. Prowadzą bowiem do sytuacji, w której według opinii części teoretyków, model pełnej suwerenności został zakwestionowany, tym niemniej nie można podważać idei suwerenności państwa jako takiej. Proponują oni w związku z tym wprowadzenie terminu *państwo postsuwerenne*, które ma na celu nie tyle negowanie suwerenności państw-członków Unii Europejskiej, ile raczej zwrócenie uwagi na ewolucję, jaka dokonała się w kwestii wykonywania przez państwa unijne swych tradycyjnych kompetencji. Według tej koncepcji państwo postsuwerenne nie jest zatem państwem niesuwerennym, lecz „stanowi przemieszanie czynników klasycznej suwerenności z obszarami, w których ten walor został podważony poprzez ograniczenia suwerenności wywołane przenoszeniem atrybutów władztwa publicznego na rzecz instytucji ponadnarodowych”³⁶.

³⁴ Por. *Suwerenność państwa w dobie integracji...*, s. 143 oraz W. Anioł, *Państwo postsuwerenne?...*, s. 13.

³⁵ Do procesów tych dołącza się również postępująca globalizacja gospodarki światowej i „multikulturalizacja” społeczeństw, które istotnie wpływają na możliwości realizacji przez państwo tradycyjnie przypisywanych im przez klasyczną doktrynę suwerenności kompetencji. Bardzo ważnym zjawiskiem jest również tendencja prymatu ideologii praw człowieka, które definiowane są jako prawa uniwersalne i przynależne wszystkim ludziom na świecie, z czym wiąże się stawianie ochrony praw człowieka ponad zasadą suwerenności państwa. Por. G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista: considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino 2000, s. 55.

³⁶ Por. J. Ciapała, *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej – kilka uwag podstawowych, lecz czy przekonujących?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31, s. 85–86.

Uczestnictwo w Unii Europejskiej stanowi dobrą ilustrację dla dynamicznego charakteru pojęcia *suwerenności*, które może obejmować różne sytuacje czy też stany prawne w zależności od zaawansowania procesów integracyjnych. Suwerenność państwa, rozpatrywana w kontekście ich wzajemnych stosunków, może bowiem służyć do stworzenia „bariery terytorialnej” bądź też prowadzić do rezygnacji z jej „odgraniczającej” funkcji, umożliwiając państwom wchodzenie w szersze związki lub otwarcie granic przed obcym kapitałem, towarami, siłą roboczą. Analizując powyższe zagadnienie, należy jednak odróżniać płaszczyznę deskryptywną, polegającą na opisywaniu pewnego stanu faktycznego wiążącego się z istniejącą w danym okresie realną niezależnością państwa w wyrażaniu swej woli czy podejmowaniu decyzji, od płaszczyzny normatywnej, a więc prawa państwa do podejmowania autonomicznych decyzji³⁷.

Utworzenie Unii Europejskiej, przystąpienie do niej oraz upoważnienie jej do prowadzenia działań i podejmowania decyzji w określonych dziedzinach dokonało się na skutek aktu woli państw realizujących swą suwerenność i nie oznacza zrzeczenia się przez państwa suwerenności – oznacza jednak powierzenie Unii realizacji pewnej części ich kompetencji. Stąd też bierze się kolejna teoria tzw. „suwerenności podzielonej”, interpretującej suwerenność jako zespół uprawnień, które mogą być przenoszone przez państwa na inne podmioty, w tym na Unię Europejską³⁸. Przeniesienie kompetencji powoduje powstanie wspólnoty, której członkowie działają kolektywnie z wzajemną korzyścią, a ich wzajemne relacje determinowane są „kooperatywną współzależnością” oraz wzajemnym „dopełnianiem się”. Takie „samoograniczenie się” państwa jest wyrazem jego su-

³⁷ Por. L. Morawski, *Suwerenność i prawo międzynarodowe – od prawa państw do prawa ludów*, „Forum prawnicze” 2011, nr 1, s. 18–19. Stwierdza on, że państwo „może pozostawać w sensie prawnym suwerenne, a mimo to utracić znaczną część swojej faktycznej suwerenności, wtedy na przykład, gdy całkowicie dokona cesji wielu swoich uprawnień na inny podmiot”.

³⁸ Por. A.P. Griffi, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, „Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line” 2015, nr 1, s. 6–7.

werennej wolnej woli i ma na celu faktyczne polepszenie sytuacji konkretnego ludu czy narodu.

Unia Europejska stanowi zatem strukturę i obszar wspólnej realizacji idei suwerenności przez poszczególne państwa członkowskie, które wspólnie wypracowują zasady, formy i sposoby jej wykonywania. W ramach pogłębiania wzajemnych stosunków i coraz ściślejszej współpracy państw w ramach Unii Europejskiej ich organy stopniowo wykonują coraz mniej kompetencji, stanowiących atrybuty suwerennej władzy państwowej (jak np. stanowienie przepisów prawnych). Kompetencje te przenoszą na płaszczyznę Unii, która ma nie tylko własne organy i instytucje, ale i własny autonomiczny porządek prawny³⁹. Zakres kompetencji wykonywanych na płaszczyźnie wspólnotowej wynika jednak nie tylko z autonomicznych decyzji suwerennych państw, lecz jest on również rezultatem interpretacji prawa dokonywanej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz pośrednią konsekwencją zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad krajowym⁴⁰.

Unia Europejska pozostaje strukturą wyjątkową, zintegrowaną ekonomicznie i politycznie w stopniu niespotykanym nigdzie indziej we współczesnym świecie, co powoduje, iż niektórzy teoretycy wiążą ją z nowym paradygmatem suwerenności, w którym tradycyjna suwerenność monistyczna (której jedynym podmiotem jest państwo) zastępowana jest przez suwerenność pluralistyczną (wielopodmio-

³⁹ W takiej perspektywie kwestia realizacji suwerenności przez państwa członkowskie powinna być więc rozpatrywana na trzech płaszczyznach: stosunku prawa europejskiego do prawa krajowego państw członkowskich; ich udziału w kształtowaniu, podejmowaniu oraz wykonywaniu decyzji europejskich; zakresu i podziału kompetencji między instytucjami wspólnotowymi a państwowymi. Por. U. Draetta, *La costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, „Il Diritto dell’Unione Europea” 2004, nr 3, s. 529.

⁴⁰ Stąd ważna rola w wytyczaniu zakresu przekazywania kompetencji i ustalania kryteriów dla rozwiązywania ewentualnych sporów kompetencyjnych pomiędzy państwami członkowskimi a UE, krajowych sądów i trybunałów konstytucyjnych, a także innych organów uprawnionych do sprawowania kontroli konstytucyjności prawa. Por. K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej a członkostwo w UE*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 162–163.

tową)⁴¹. Samo istnienie Unii, jej instytucjonalny kształt oraz zakres i możliwości działania są jednak wynikiem istnienia i działania państw członkowskich, które sprawują władzę konstytuującą, określając – poprzez traktaty – cele, zakres i metody funkcjonowania Unii Europejskiej. Istnieje ona zatem na podstawie prawa ustanowionego przez suwerenne państwa wchodzące w jej skład.

Stąd też pomimo swoistego „uwspólnotowienia” suwerenności, jakie dokonuje się w Unii Europejskiej, państwa członkowskie bynajmniej nie rezygnują ze swej suwerenności, ale korzystają z niej w ramach przyjętych z własnej woli ograniczeń natury politycznej i prawnej.

Bibliografia

- Anioł W., *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4.
- Anioł W., *Paradoksy globalizacji*, Warszawa 2002.
- Azzariti G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista: considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino 2000.
- Barcz J., *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red J. Kranz, Warszawa 2006.
- Ciapała J., *Wokół pojmowania i wykonywania suwerenności w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej – kilka uwag podstawowych, lecz czy przekonujących?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 31.
- Colombo A., *L'interminabile tramonto del sistema degli Stati*, [w:] *La sovranità nell'epoca della politica globale*, „Quaderni di relazioni internazionali” 2007, nr 6.
- Czajowski J., *Zasada suwerenności narodu*, [w:] *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Czajowski, M. Grzybowski, Kraków 2002.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Czaputowicz J., *Suwerenność*, Warszawa 2013.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008.

⁴¹ Por. J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Koncepcje suwerenności...*, s. 174.

- Draetta U., *La costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, „Il Diritto dell’Unione Europea” 2004, nr 3.
- Ehrlich L., *Prawo narodów*, Kraków 1947.
- Fioravanti M., *È possibile un profilo giuridico dello Stato moderno?*, [w:] *Lo stato globale*, red. R. Gherrardi, M. Ricciardi, Bologna 2009.
- Fioravanti M., *Il processo costituente europeo*, „Quaderni fiorentini” 2002, nr 31.
- Focarelli C., *Il sistema degli Stati e il governo dell’umanità nel diritto internazionale contemporaneo*, [w:] *La sovranità nell’epoca della politica globale*, „Quaderni di relazioni internazionali” 2007, nr 6.
- Galizia M., *La teoria della sovranità del Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano 1951.
- Globalizacja-mechanizmy i wyzwania*, red. B. Liberska, Warszawa 2002.
- Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano*, red. L. Levi, A. Mosconi, Torino 2005.
- Griffi A.P., *L’Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, “Diritto Pubblico Europeo – Rassegna on-line” 2015, nr 1.
- Grasso G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012.
- Gulczyński M., Wawrzyniak J., *Suwerenne prawo narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001.
- Hardt M., Negri A., *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano 2002.
- Keohane R.O., *Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 40.
- Konopacki S., *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3.
- Kranz J., *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001.
- Kranz J., *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, [w:] *Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Warszawa 1998.
- MacCormick N., *Beyond the Sovereign State*, „Modern Law Review” 1993, nr 56.
- MacCormick N., *Questioning Sovereignty, Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 2002.
- Mattioni A., Fardella F., *Teoria generale dello Stato e della Costituzione. Un’antologia ragionata*, Torino 2009.
- Morawski L., *Suwerenność i prawo międzynarodowe – od prawa państw do prawa ludów*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 1.
- Pasini D., *Riflessioni in tema di sovranità*, Milano 1968.
- Pizzorno A., *La dispersione dei poteri*, [w:] *Una Costituzione senza Stato*, red. G. Bonacchi, Bologna 2001.
- Poggi G., *Państwo. Jego natura, rozwój i perspektywy*, Warszawa 2010.

- Portinaro P.P., *Lo Stato nel laboratorio politico europeo*, [w:] *Lo Stato globale*, red. R. Gherardi, M. Ricciardi, Bologna 2009.
- Sowiński S., *Suwerenność, ale jaka? Spór o suwerenność Rzeczypospolitej w polskiej euro debacie*, „*Studia Europejskie*” 2004, nr 1.
- Suwerenność państwa w dobie integracji i globalizacji*, red. S. Jaczyński, A. Wielowski, Siedlce 2007.
- Szczerski K., *Suwerenność w Europie-Suwerenność Europy. Zarys problematyki w kontekście zmian politycznych w Unii Europejskiej*, „*Zeszyty Polityczne PiS*” 2012, nr 1.
- Wasilkowski A., *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „*Państwo i Prawo*” 1996, nr 4–5.
- Ventura L., *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino 2010.
- Woś J., Hnatyszyn-Dzikowska A., *Koncepcje suwerenności państwa w sferze polityki gospodarczej warunkach europejskiej integracji gospodarczej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2007, z. 1.
- Wójtowicz K., *Konstytucja Rzeczypospolitej a członkostwo w UE*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000.
- Wójtowicz K., *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2001.
- Ziółkowska J.E., *Państwo narodowe w perspektywie Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.

EU member states: a new paradigm of sovereignty? An outline of the issue

Summary: Political and economic integration of countries taking place within the European Union leads to the modification of certain traditional features of the state's sovereignty, such as, for example, exclusive judiciary competence within the state's territory or independent financial, budget and fiscal policy. This calls for the analysis whether, and if so, to what extent, being the EU member state influences the country's sovereignty. There are two contrasting views regarding this matter: some theoreticians claim that this integration limits or even eliminates the country's sovereignty, while others argue that countries retain their sovereignty, and integration is the manifestation of sovereignty. The aim of the article is to reflect on these theories in the context of a new paradigm of EU member states's sovereignty, which takes into account new relations between such agents as an individual, society, nation, or state.

Keywords: European Union, integration, sovereignty, competences, state, international relations, authority.