

*Agnieszka Kłysik**

SUWERENNOŚĆ A PROCES INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Kwestia suwerenności państwa jest i zawsze była bardzo ważnym, a zarazem bardzo delikatnym i kontrowersyjnym elementem debaty nad możliwymi kierunkami rozwoju stosunków międzynarodowych. Suwerenność jest pojęciem wieloznacznym, przez co niejednokrotnie nadużywanym w dyskusjach politycznych. Potocznie uznaje się, że suwerenność to możliwość samodzielnego stanowienia o swoim losie, niezależność i niezawisłość podejmowanych decyzji.

Suwerenność w końcu XX i u progu XXI w. jest zupełnie inaczej rozumiana niż kilkaset lub nawet jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Rosnący internacjonalizm i globalizacja powodują, że kooperacja regionalna i światowa jest nieodzowna. Niemożliwa stała się całkowita separacja rynku wewnętrznego od międzynarodowego systemu wymiany dóbr i usług. W dzisiejszej gospodarce tradycyjnie pojmowana suwerenność pojedynczego państwa jest więc silnie ograniczona przez wiele zewnętrznych czynników. Radykalne zmiany w dziedzinie międzynarodowej komunikacji i nowych technologii (internet, telekomunikacja, łączność) zmieniające kształt produkcji i logistyki, rozwój międzynarodowych rynków finansowych umożliwiające pełne wykorzystanie finansów globalnych bez względu na granice polityczne, wzrost znaczenia banków i międzynarodowych firm na rynku światowym wpływają na marginalizację roli państw w gospodarce światowej.

Z drugiej strony, rosnące zróżnicowanie w poziomie rozwoju regionalnego oraz potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego umacniają trendy w kierunku integracji regionalnej i współpracy ponadnarodowej. Naturalną konsekwencją tego procesu wydaje się powstawanie instytucji i organizacji międzynarodowych nadzorujących tę współpracę. Pojawia się zatem pytanie, czy suwerenność jest pojęciem zdevaluowanym w dzisiejszym świecie i czy deprecjacja gospodarcza i prawna granic oznacza również kryzys suwerenności państwowej?

* Mgr, asystent w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

Odpowiedź nie jest ani łatwa, ani jednoznaczna. Coraz częściej bowiem okazuje się, że niechęć państw członkowskich ugrupowań integracyjnych do przekazania części swoich suwerennych, narodowych uprawnień na rzecz ponadnarodowych instytucji stanowi jedno z najważniejszych ograniczeń w rozwoju integracji politycznej. Taka właśnie jest aktualna sytuacja Unii Europejskiej, gdzie przy bardzo zaawansowanej integracji gospodarczej stopień uwspólnotowienia polityki jest nadal niewystarczający.

Dlatego też, aby obiektywnie ocenić dyskusję nad dzisiejszą wartością i rolą pojęcia suwerenność trzeba najpierw zdefiniować samo pojęcie suwerenności państwa, również w ujęciu historycznym, oraz pozycję jaką zajmuje ona w tożsamości politycznej państw. Nieznajomość podstaw prawnych, historycznych i politycznych tego pojęcia prowadzić może do nadużyć i manipulacji społecznym.

EWOLUCJA IDEI SUWERENNOŚCI NA PRZESTRZENI DZIEJÓW

Rozważania na temat wzajemnych relacji między państwem, władzą i ludem były prowadzone już w starożytności. Zarówno w greckiej, jak i później w rzymskiej myśli przeważał pogląd, że najwyższą wartością, czyli podmiotem suwerenności (mimo iż samo pojęcie suwerenności nie było jeszcze wówczas dokładnie zdefiniowane), jest państwo, utożsamiane z niezawisłą i nadrzędną władzą na danym terenie. Suwerenność uznawana była za niezbywalną, absolutną i niepodzielną.

W starożytnej Grecji państwo-miasto było najważniejszą formą organizacji społecznej. Całkowita jego samowystarczalność była podstawą, według koncepcji Arystotelesa, uznania państwa (władzy) w sposób naturalny za jedyne suwerena. Żadna inna, mniejsza jednostka nie była samowystarczalna, wobec czego nie mogła być suwerenna. Platon natomiast podkreślał, że najlepszym gwarantem dla suwerenności państwa byłoby stworzenie „władzy zbiorowej” złożonej z filozofów. Oni bowiem, jako światli i wykształceni, byłiby najbardziej odpowiedni do wykonywania suwerennej władzy¹.

Nadrzędna względem ludu pozycja państwa zarówno według Platona, jak i Arystotelesa implikowała szereg powinności władzy względem obywateli: obowiązek zapewnienia ładu, dobrobytu, a przede wszystkim bezpieczeństwa zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym². W tym celu władza

¹ A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej*, Instytut Europejski, Łódź 2000, s. 20.

² A. Marszałek, *Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 2001, s. 46.

miała dysponować pewnym zbiorem uprawnień i środków przymusu wobec swoich obywateli, za pomocą których mogłaby wykonywać swoje zadania. Jednakże służebność pozycji władzy wobec obywateli powodować miała również, że w przypadku nienależytego wywiązywania się ze swoich obowiązków władca tracić miał moralne prawo do sprawowania władzy a przez to również naturalne prawa suwerenne. W tym świetle należy podkreślić, że władza nie miała charakteru absolutnego.

Rzymska myśl filozoficzna również uznawała prymat państwa i władzy nad społecznością i jednostką, tyle że w bardziej absolutnym wymiarze. Dodatkowym wzmocnieniem tezy o absolutnej suwerenności władzy było uznanie boskiego pochodzenia wszelkiej władzy. Cezar rzymski był uznawany za wysłannika bogów, a w niektórych okresach rozwoju cesarstwa nawet za samego boga.

Przełomowa w aspekcie uznawania podmiotu suwerenności okazała się dopiero wczesna myśl chrześcijańska. Jako pierwsza uznała ona bowiem człowieka za jednostkę wolną i godną, a zatem z natury suwerenną, głównie za sprawą bezpośredniego odniesienia jej do Boga. Ta bezpośredniość relacji ze Stwórcą stawiała człowieka w niespotykanej wcześniej, nadrzędnej pozycji względem całej społeczności i państwa. Życie ludzkie i jego godność uznane zostały za najwyższą wartość i dobro. Suwerenność była naturalną cechą przypisaną człowiekowi jako istocie rozumnej, wolnej i odpowiedzialnej nie tylko za siebie i swoje czyny, ale także za organizację życia w społeczeństwie. Suwerenność rozumiana w tej kategorii oznaczała więc zarazem wolność człowieka, jak i jego powinności względem bliźnich i otoczenia. Wszelkie struktury społeczne (rodzina, gmina, naród, państwo, a więc i władza) stworzone przez człowieka miały mu służyć, gdyż on sam, indywidualnie nie był w stanie wykonywać w pełni swojej suwerenności. Żadne jednak formy organizacji społecznej z definicji nie ograniczały naturalnej suwerenności jednostki, gdyż działały za jego zgodą i w jego imieniu, a nie odwrotnie³.

Jednakże uznanie prymatu jednostki nad społecznością, państwem i władzą, czyli koncepcja suwerenności osoby, nie dominowało nigdy ani w kulturze europejskiej, ani nawet w nauczaniu Kościoła. Teza św. Pawła Apostoła o boskim pochodzeniu wszelkiej władzy na długo zniweczyła dorobek myśli wczesnego chrześcijaństwa. Praktyka uświęcania koronacji władców umacniała jedynie powszechnie panujące i akceptowane przekonanie o suwerenności państwa i władzy, a nie jednostki.

Do koncepcji suwerenności jednostki powrócono praktycznie dopiero w oświeceniu za sprawą Johna Locke'a (1632–1704) i nurtu zwanego oświeconym liberalizmem. Jednak za suwerenną uznano wówczas jedynie

³ Tamże, s. 47.

klasę właścicieli ziemskich, a więc *de facto* było to cofnięcie w stosunku do idei wczesnochrześcijańskich. Równolegle, pod przewodnictwem Tomasa Hobbesa (1588–1679), rozwijał się także oświecony absolutyzm, który czerpał z tradycji greckich, a więc uznających prymat suwerenności najwyższej władzy i państwa. Według niego suwerenna władza powinna być wolna od jakichkolwiek zewnętrznych czy wewnętrznych przymusów⁴.

Oświecenie wniosło jednakże jeden bardzo ważny element do dyskusji nad suwerennością. W czasie Rewolucji Francuskiej rozpowszechniła się koncepcja uznania społeczeństwa (ludu) za najważniejszego i jedyne suwerena. Jej twórcy, m. in. J. J. Rousseau (1712–1778), opierali się na dorobku myślowym wielu wieków. Jednakże dopiero za sprawą Rewolucji koncepcja uznania prymatu narodu nad jednostką i państwem zyskała szersze uznanie. Podwaliny pod koncepcję suwerenności ludu stworzyła filozofia starożytnej Grecji, gdzie podkreślano znaczenie ludu ateńskiego w hierarchii społecznej. W średniowieczu zarówno św. Augustyn, jak i św. Tomasz z Akwinu podkreślali, że wszelka suwerenna władza pochodzi od ludu, więc to lud należałoby uznać za pierwotnego suwerena. Treścią tak rozumianej suwerenności jest zarówno wolność (element kluczowy przy koncepcji suwerenności jednostki), jak i władza (atrybut przypisywany suwerennemu państwu). Społeczeństwo ma bowiem nad jednostką naturalny prymat wynikający z faktu, że jednostka istnieje w społeczeństwie, jest jego częścią i bez niego nie mogłaby istnieć. Pojedynczy ludzie przychodzą i odchodzą, a społeczeństwo nieprzerwanie trwa jako suwerenna całość zarówno względem jednostek, jak i wytworzonych przez siebie i na swoje potrzeby struktur i instytucji państwowych.

DEFINICJA SUWERENNOŚCI W DZISIEJSZYM ŚWIECIE

Suwerenność państwa jest jednym z podstawowych terminów prawa międzynarodowego. Nie jest to jednak norma prawna, gdyż nie istnieje ścisły katalog kompetencji państwa wynikających z faktu bycia suwerenem. Suwerenność jest nieodłączną cechą, atrybutem państwa, pojęciem odzwierciedlającym sam fakt jego istnienia. Mimo iż ani w prawie międzynarodowym, ani konstytucyjnym nie istnieje dokładna i jednoznaczna definicja suwerenności, powszechnie przyjmuje się, że jest to wolność i niezależność państwa, które stanowi najwyższą władzę na danym terytorium:

⁴ A. E. Stent, *Wzajemny stosunek suwerenności i integracji*, [w:] *Suwerenność i Integracja Europejska*, red. W. Czapliński i in., Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 51.

Władze państwowe mogą więc podejmować dowolne działania jakie uznają za najkorzystniejsze dla interesów danego kraju. Granicami wykonywania władzy suwerennej jest poszanowanie suwerenności pozostałych podmiotów prawa międzynarodowego oraz norm, które przyjęły na siebie w wyniku podpisywania różnego typu zobowiązań prawnomiędzynarodowych⁵.

Pojęcie suwerenności nie zawsze było definiowane w ten sam sposób. Postrzeganie zakresu wolności państwa i praw do nieskrępowanego wykonywania władzy ewoluowało na przestrzeni dziejów w zależności od zmieniającej się sytuacji geopolitycznej na świecie.

Po raz pierwszy oficjalnie kwestię pozycji państwa w prawie międzynarodowym podniesiono w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Projekt dekretu z 20 maja 1790 r. stwierdzał, że narody i państwa korzystają z tych samych praw naturalnych i podlegają tym samym zasadom sprawiedliwości co jednostki. Wynika z tego, że żaden naród nie ma prawa zagarniać własności ani pozbawiać wolności innego narodu, a wojna, nie mająca wytłumaczenia w obronie słusznego prawa, jest atakiem gwałtu i sprawca powinien zostać ukarany przez społeczeństwo międzynarodowe. Deklaracja prawa międzynarodowego z 25 kwietnia 1795 r. podkreśla, że narody są wobec siebie niezawisłe i suwerenne, a suwerenność jest niezbywalna⁶.

We współczesnych stosunkach międzynarodowych zachodzą procesy i zjawiska wywierające znaczny wpływ na sytuację państw. Obecnie absolutna niezależność państwa (autarkia), w jakiegokolwiek dziedzinie, jest niemożliwa. Rosnąca liczba powiązań międzynarodowych w każdej sferze życia: gospodarce, polityce, kulturze, pojawienie się nowych, niepaństwowych uczestników gospodarki światowej (organizacje międzynarodowe), a ostatnio również intensywny proces globalizacji i wraz z nim rozwój ogromnych korporacji transnarodowych praktycznie uniemożliwia całkowicie autonomiczne funkcjonowanie jakiegokolwiek państwa. W swoim sprawozdaniu rocznym za 1992 r. były sekretarz generalny Narodów Zjednoczonych, Butros Butros-Ghali stwierdził: „Czas absolutnej i wyłącznej suwerenności [...] minął”. Jednakże państwa potrzebują nadal suwerenności, choćby tylko relatywnej⁷. Dlatego też podkreśla się potrzebę rewizji definicji suwerenności państwa. Dziś uważa się, że ważniejszym jej elementem jest możliwość efektywnego sprawowania władzy na danym terenie i dbałość o interesy wewnętrzne niż pełna niezależność.

Suwerenność państwową tradycyjnie definiuje się w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym:⁸

⁵ Z. Cesarz, E. Stadtmuller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wyd. UW, Wrocław 1998, s. 123.

⁶ A. Marszałek, *Wprowadzenie do teorii...*, s. 50.

⁷ T. Stein, *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska...*, s. 42.

⁸ J. Barcz, *Suwerenność w procesach integracyjnych*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska...*, s. 31–32.

– Suwerenność wewnętrzna oznacza swobodę państwa (władzy) w wykonywaniu kompetencji na swoim terytorium. Prawo do wykonywania uprawnień jest wyłączne (co oznacza, że inne podmioty nie mogą wykonywać kompetencji na terytorium danego państwa), pełne (czyli obejmuje całość kompetencji na danym terytorium) oraz samodzielne (a więc nie podlegające nakazom żadnej władzy wyższej poza prawem międzynarodowym).

– Suwerenność zewnętrzna to przede wszystkim prawo do utrzymywania stosunków dyplomatycznych z innymi państwami, zdolność do zawierania umów międzynarodowych, uczestnictwo w organizacjach, itp. Nie jest to jednak element konieczny wykonywania uprawnień suwerennych przez państwo, a zależy jedynie od jego interesów i woli politycznej.

Uchwalona przez ONZ 24 października 1970 r. *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego* stwierdziła, że wszystkie państwa korzystają z „suwerennej równości” (art. 2 ust. 1 *Karty NZ*), która obejmuje⁹:

- równość wszystkich państw wobec prawa;
- obowiązek poszanowania podmiotowości innych państw;
- prawo do wykonywania uprawnień wynikających z suwerenności;
- nietykalność integralności terytorialnej i niepodległości politycznej państw;
- prawo do swobodnego decydowania o ustroju i rozwoju systemu politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego;
- obowiązek wykonywania w pełni i w dobrej wierze swoich zobowiązań międzynarodowych i pokojowego współżycia z innymi państwami.

Zapis ten jest o tyle ważny, że *Karta Narodów Zjednoczonych* ma w prawie międzynarodowym pierwszeństwo przed jakąkolwiek inną umową międzynarodową (art. 103). Wynika stąd, że każda istniejąca umowa międzynarodowa, nawet jeśli nie zawiera bezpośrednio w swej treści zapisu o respektowaniu suwerenności państw członkowskich, to jednak – działając zgodnie z zasadami *Karty NZ* – opiera się na uznaniu suwerennej równości państw.

Suwerenność jest więc pewnym stanem faktycznym chronionym przez prawo międzynarodowe. Oznacza to z jednej strony równość państw, ale z drugiej konieczność podporządkowania się prawu międzynarodowemu. Zakres uprawnień suwerennych państwa jest zmienny w czasie i zależy w dużej mierze od aktualnie obowiązującego prawa międzynarodowego i od zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych.

W teorii suwerenności bardzo ważne jest odróżnienie pojęcia suwerenności, będącej nieodłączną cechą suwerena, od praw i kompetencji z niej wynikających. Suwerenność jest cechą niezbywalną, wynikającą z zadań i celów państwa wobec obywateli, jak również hierarchii w międzynarodowym systemie społecznym i prawnym. Suweren może jedynie przekazać część praw i uprawnień wynikających z własnej suwerenności na rzecz innej jednostki. Dokąd

⁹ Z. Cesarz, E. Stadtmuller, *Problemy polityczne...*, s. 124.

istnieją państwa jako struktura organizacyjna społeczności nie jest możliwe przekazanie samej suwerenności, a jedynie scedowanie kompetencji uprawniających do jej wykonywania.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że używanie we wszystkich zapisach słowa „państwo” to tylko pewien powszechnie przyjęty skrót myślowy, gdyż państwo jako takie nie ma własnej woli. Pod tym pojęciem rozumie się społeczeństwo, naród będący faktycznym suwerenem podejmowanych w państwie decyzji. Podkreślają to przede wszystkim zapisy w konstytucjach państw europejskich, gdzie za głównego suwerena uważa się naród¹⁰. Również w potocznym i najpowszechniejszym rozumieniu suwerenność państwa uważa się za najwyższą wartość i wspólne dobro wszystkich: jednostek i społeczeństwa.

KWESTIA SUWERENNOŚCI W POCZĄTKACH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Po 1945 r. w światowym systemie wartości nastąpiły głębokie przeobrażenia. Zmianie uległ międzynarodowy układ sił. Dominującą pozycję, nie tylko w sferze gospodarczej, ale również politycznej, zajmowały Stany Zjednoczone. Potęga ekonomiczna tego mocarstwa została szczególnie wzmocniona podczas drugiej wojny światowej, kiedy to amerykański przemysł,

¹⁰ Ustawa zasadnicza Finlandii (art. 2) mówi, że: „Władza suwerenna w Finlandii należy do ludu, reprezentowanego przez Parlament”; konstytucja Francji (art. 3) stwierdza, że: „suwerenność narodowa należy do ludu, który wykonuje ją przez swoich reprezentantów i w drodze referendum”; konstytucja Hiszpanii (art. 1 ust. 2) przewiduje, że: „suwerenność narodowa spoczywa w ludzie hiszpańskim, z którego wypływają władze państwa”; według konstytucji Portugalii (art. 3 ust. 1) „suwerenność jedna i niepodzielna należy do ludu, który wykonuje ją w sposób określony w konstytucji”; zgodnie z konstytucją Włoch „suwerenność należy do ludu, który wykonuje ją w formach i granicach określonych w konstytucji”; konstytucja Austrii (art. 1) mówi, że „Austria jest Republiką demokratyczną. Jej prawo wywodzi się od ludu”; konstytucja Belgii (art. 33) stwierdza, że „wszelka władza pochodzi od narodu”; konstytucja Irlandii (art. 6) przewiduje, że „wszelka władza państwowa, ustawodawcza i sądowa pochodzi, zgodnie z wolą Boską, od ludu, który ma prawo wyznaczać rządzących Państwem i rozstrzyga ostatecznie wszelkie kwestie polityki narodowej zgodnie z wymogami dobra powszechnego”; według ustawy zasadniczej RFN (art. 20 ust. 2) „wszelka władza państwowa pochodzi od narodu. Naród sprawuje ją w wyborach i głosowaniach oraz za pośrednictwem specjalnych organów ustawodawstwa, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości”; zgodnie z konstytucją Szwecji (art. 1) „cała władza pochodzi od ludu”; konstytucja Grecji (art. 1 ust. 2 i 3) mówi, iż „suwerenność ludowa stanowi podstawę ustroju politycznego. Wszystkie władze wywodzą się od ludu i istnieją dla ludu i narodu oraz są sprawowane w sposób określony w konstytucji”; konstytucja Polski stwierdza, że „Władza zwierzchnia [...] należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” (art. 4). K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W. J. Wołpiuk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 161–162.

głównie zbrojeniowy, produkował sprzęt na potrzeby konfliktu w Europie. Pozycja polityczna USA była niejako naturalną pochodną sukcesu gospodarczego i finansowego. Natomiast drugim biegunem światowego układu sił był powstający na wschodzie Europy, blok komunistyczny. Wprawdzie w drugiej połowie lat czterdziestych trudno było jeszcze mówić o potędze ekonomicznej Związku Radzieckiego, a raczej tylko o jego ogromnym potencjale, to jednak nie gospodarka stanowiła główną siłę Bloku Wschodniego. W dobie ogromnej powojennej pauperyzacji ludności w Europie, braku pracy i perspektyw na poprawę warunków życia, idee socjalistyczne rozpowszechniane na wschodzie kontynentu, łatwo mogły znaleźć rzesze zwolenników również w krajach Zachodnich. Uważano to za poważne zagrożenie dla kapitalizmu i demokratycznej gospodarki wolnorynkowej Zachodu. Ponadto, na podkreślenie zasługiwał również potencjał militarny Bloku Wschodniego, który dzięki istnieniu zasadniczych różnic poglądów między wschodem i zachodem Europy łatwo mógł stać się realnym zagrożeniem bezpieczeństwa na kontynencie.

Na tym tle, silnie osłabiona wojną Europa Zachodnia, musiała rozpocząć odbudowę swojej pozycji zarówno gospodarczej, jak i politycznej. Jednakże, wobec wzajemnych niechęci, uprzedzeń i konfliktów, kraje Europy Zachodniej musiały podjąć próbę opracowania całkowicie nowych relacji wewnętrznych. Istniejące do tej pory państwa narodowe po pierwsze okazały się niewystarczającym gwarantem bezpieczeństwa na kontynencie, a po drugie były zbyt małe, by móc indywidualnie odgrywać znaczącą rolę w rozwoju stosunków międzynarodowych. Pojawiła się więc potrzeba zjednoczenia potencjałów narodowych i budowy nowego, większego organizmu będącego w stanie sprostać rosnącym wymaganiom gospodarki światowej oraz zapewnić bezpieczeństwo w regionie. Wprawdzie powszechnie wyrażano obawy o możliwość utraty suwerenności i tożsamości narodowej, jednakże względy bezpieczeństwa i potrzeba stabilizacji na kontynencie zostały uznane za priorytet najwyższej rangi, decydujący o kwestii integracji.

Rodzącą się koncepcja integracji europejskiej była więc przede wszystkim podyktowana wymogami sytuacji światowej. Z drugiej jednak strony stanowiła także wyraz partykularnych interesów krajów zachodnioeuropejskich.

Prekursorami integracji międzynarodowej po drugiej wojnie światowej były kraje Beneluksu. Już w 1944 r. podpisały one porozumienie o utworzeniu na ich terenie unii celnej (weszło ono w życie w styczniu 1948 r.), eliminując tym samym wszelkie ograniczenia handlowe oraz ustanawiając jednolitą taryfę celną z krajami trzecimi. Kraje te od początku były również zwolennikami szerszej integracji w Europie. To właśnie memorandum krajów Beneluksu przedstawione na konferencji w Messynie w 1955 r. dało impuls do opracowania traktatów o utworzeniu Euratomu i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Zadanie to powierzono specjalnie powołanej komisji, na czele której stanął belgijski minister spraw zagranicznych Paul-Henri Spaak.

Także Francja, głównie za sprawą Jeana Monneta i Roberta Schumana, odegrała w procesie budowy Wspólnot Europejskich znaczącą rolę. Pierwsze francuskie inicjatywy integracyjne podkreślały przede wszystkim konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa na kontynencie i ustabilizowania wzajemnych relacji między państwami. Zasadniczo Francja popierała proces integracji, gdyż dawał on szansę odbudowania dominującej pozycji tego państwa w Europie. Szczególnie newralgiczna była jednakże kwestia stosunku do Niemiec. Z jednej strony bowiem obawiano się włączenia Niemiec do wspólnej organizacji ze względu na niebezpieczeństwo odrodzenia się ich nacjonalistycznych dążeń, z drugiej natomiast we wspólnej, ponadnarodowej (czyli francuskiej w rozumieniu Francuzów) kontroli niemieckiego przemysłu ciężkiego upatrywano możliwości nadzorowania odbudowy niemieckiej gospodarki.

Niemcy natomiast prawie bezwarunkowo popierali wszelkie koncepcje integracji Europy, gdyż tylko udział w integracyjnym ugrupowaniu zapewniał im szansę wyjścia z izolacjonizmu i nadzieję na odbudowę swojej pozycji bez konieczności stosowania się do powojennych ograniczeń nałożonych przez konferencję w Poczdamie.

Jedynie Wielka Brytania stała niejako na uboczu toczących się debat nad integracją europejską. Upatrywała ona bowiem szans dla Europy w ścisłym sojuszu z USA zarówno pod względem gospodarczym, jak i politycznym.

Integracja międzynarodowa, niezależnie od przyjętej docelowej formy i kształtu, (federacja czy konfederacja), zawsze wiąże się z ograniczeniem swobody podejmowania decyzji krajów członkowskich, przynajmniej w pewnych dziedzinach. Dlatego ważnym elementem w dyskusji nad zjednoczeniem jest kwestia zachowania suwerenności państw w tym procesie. Kwestia definicji suwerenności państwa była jednakże dość kontrowersyjna już w pierwszych latach po drugiej wojnie światowej. Już wówczas trudno było mówić o pełnej niezależności jakiegokolwiek państwa znajdującego się w międzynarodowym systemie gospodarczych i politycznych powiązań. Zarówno elity polityczne, jak i społeczeństwa krajów Europy Zachodniej świadome były, że uczestnictwo w ugrupowaniu integracyjnym wymagało będzie zgody na dodatkowe ograniczenie swobody i niezależności rządów. W analizie procesu integracji trzeba jednakże brać pod uwagę nie tylko zagrożenia w postaci ograniczenia niezależności, ale i korzyści jakie dane państwo może osiągnąć przez zjednoczenie z innymi. Integracja ma bowiem sens tylko wówczas, gdy w ogólnym rachunku spodziewane korzyści (ekonomiczne, polityczne, społeczne, *etc.*) przewyższą koszty, które kraj musi ponieść. Często też podkreślano, że potencjalne zagrożenia (np. utrata części praw suwerennych) wcale nie muszą okazać się faktycznie poniesionymi kosztami. Wzmocnienie pozycji gospodarczej w ramach ugrupowania integracyjnego może uniezależnić dany

kraj od wpływów zewnętrznych i ułatwić sprawowanie niezależnej władzy na danym terenie. Ten właśnie argument zdawał się być decydujący w kwestii zasadności budowy ponadnarodowej organizacji integracyjnej w Europie.

Paradoksalnie można więc stwierdzić, że państwa europejskie zawiązując pierwszą ponadnarodową współpracę w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) działały do pewnego stopnia w obronie własnej suwerenności. Istniejąca wówczas trudna sytuacja na kontynencie zmusiła je do „walki” w obronie własnej tożsamości gospodarczej i politycznej, międzynarodowej pozycji i niezależności. Silna, odbudowana Europa miała stanowić przeciwwagę z jednej strony dla potężnego Bloku Wschodniego i komunizmu, a z drugiej dla dominującej Ameryki Północnej.

Wyrazem poparcia dla idei integracji o charakterze ponadnarodowym były zapisy w konstytucjach poszczególnych krajów. Kraje Beneluksu zawsze popierały rozwiązania federalne. Podobnie ustawa zasadnicza RFN w art. 24 przewiduje, że: „Związek może w drodze ustawy przenosić prawa zwierzchnie na instytucje międzypaństwowe”. Artykuł 11 konstytucji Włoch mówi, że:

Włochy [...] wyrażają zgodę, pod warunkiem wzajemności ze strony innych państw, na ograniczenie suwerenności niezbędne dla systemu, który zapewni pokój i sprawiedliwość między narodami; popierają i wspomagają organizacje międzynarodowe dążące do takiego celu¹¹.

W preambule konstytucji francuskiej z 1946 r. znalazł się zapis, że: „z zastrzeżeniem wzajemności Francja wyraża zgodę na ograniczenia suwerenności konieczne dla utworzenia organizacji i dla obrony pokoju”¹². Jednak już w rok po podpisaniu *Traktatów rzymskich* do władzy doszedł gen. Charles de Gaulle, zagorzały patriota i nacjonalista, który stanowczo przeciwstawiał się federalistycznemu modelowi zjednoczonej Europy. Za jego rządów Francja dążyła do integracji i gospodarczej odbudowy kontynentu, ale z zachowaniem suwerennego politycznego nadzoru rządów narodowych, czyli w formie konfederacji.

Pierwsze koncepcje budowy ponadnarodowych instytucji nie wiązały się tak dalece z ograniczaniem suwerenności, jak dopuszczały to zapisy w konstytucjach. Najdalej posunięta w zakresie posiadanych ponadnarodowych kompetencji była Wysoka Władza – organ zwierzchni EWWiS. Ponadnarodowa koordynacja wydobywania i produkcji węgla i stali nie ograniczała jednak niezależności rządów krajów członkowskich w innych dziedzinach. Umożliwiała natomiast efektywną odbudowę potencjału gospodarczego Europy

¹¹ E. Greco, *Włoski wkład do debaty na temat Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Włoskie doświadczenia w integracji europejskiej*, red. A. Maciaszczyk, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 17.

¹² K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji...*, s. 157.

jako całości, jak również wzmocnienie pozycji poszczególnych krajów. Zapewniała także całkowitą kontrolę nad gospodarką niemiecką, czyli spełniała podstawowe zadanie nałożone przez Francję i Włochy, a z drugiej strony wzmocniła ją na tyle, by Niemcy stanowić mogły żelazną zaporę ekspansji komunizmu radzieckiego. Równowaga i pokojowa współpraca, głównie na linii Paryż-Bonn, miała być gwarantem bezpieczeństwa w Europie. Stabilizacja sytuacji na kontynencie ułatwić bowiem miała, w opinii elit politycznych, niezależne sprawowanie władzy na danym terytorium, umożliwić równomierny rozwój gospodarczy i społeczny, a zatem, jak to wielokrotnie podkreślano, przyczynić się do wzmocnienia suwerennych uprawnień państw.

Mimo sukcesu EWWiS, kompetencje organów zwierzchnich kolejnych powstających Wspólnot były konstruowane znacznie ostrożniej. Niewątpliwą tego przyczyną były doświadczenia związane z nieudaną próbą utworzenia ponadnarodowych organizacji nadzorujących takie sfery, jak obronność (Europejska Wspólnota Obronna) i polityka (Europejska Wspólnota Polityczna). Uwidocznili to powszechną jednak niechęć państw członkowskich do przekazywania swoich suwerennych uprawnień na rzecz jednej władzy zwierzchniej.

R. Schuman, uznawany za „ojca integracji europejskiej” zawsze uznawał państwo i jego suwerenność za fundament każdego cywilizowanego społeczeństwa. Jego zdaniem „Zjednoczona Europa ma być oparta na suwerennych państwach i narodach, które, razem ze Wspólnotą, mają być realizatorami wspólnego dobra państwa, narodu i obywateli”¹³. Uprawnienia organów Wspólnoty nie ograniczają według niego suwerenności państw, gdyż, po pierwsze, ich kompetencje są wyrazem woli państw członkowskich, a po drugie są proporcjonalne do zakresu uprawnień i zadań nałożonych na nie. Mimo to zrzeczenie się zwierzchnictwa nad bezpieczeństwem i polityką – dziedzinami, które zawsze uznawane były za podstawowe atrybuty państwowości i suwerennej władzy, było jednak nie do zaakceptowania przez rządy Szóstki.

Dlatego też fiasko prac nad EWO i EWP, a z drugiej strony sukces EWWiS zmieniły kierunek planów integracyjnych Europy. Korzyści ekonomiczne uzyskiwane przez państwa członkowskie w toku działania wspólnego rynku węgla i stali zachęciły państwa do zacieśniania współpracy również w innych dziedzinach gospodarki. Uznano wobec powyższego, że bardziej zasadne będzie przyjęcie modelu funkcjonalistycznego i rozbudowa więzów między państwami raczej na gruncie gospodarczym aniżeli politycznym, czego wyrazem było utworzenie w 1957 r. EWG. Stopniowe znoszenie ciał, koordynacja działań w celu liberalizacji obrotu towarowego, utworzenie unii celnej i prowadzenie wspólnej polityki w różnych dziedzinach znacznie

¹³ A. Marszałek, *Wprowadzenie do teorii suwerenności...*, s. 89.

ułatwiała ekspansję gospodarczą krajów wspólnoty. Ze względu na przyjętą formę i kształt współpracy organy Wspólnot miały charakter międzyrządowy, co na długie lata gwarantowało minimalne ograniczenie swobody suwerennych rządów. Zasada jednomyślności przy podejmowaniu decyzji zapewniała, że państwa nie będą zmuszone do jednostronnego podporządkowywania się interesom innych członków.

PRIORYTET NIEZALEŻNOŚCI POLITYCZNEJ W PROCESIE DALSZEJ INTEGRACJI

Na przestrzeni 50 lat integracji europejskiej często pojawiały się koncepcje (zgłaszane głównie przez federalistów) nadania Wspólnotom charakteru ponadnarodowego i objęcia współpracą również dziedzin polityki narodowej. Najbardziej rozbudowaną propozycją był przedstawiony w 1975 r. raport L. Tindemansa. Wspomniano w nim o „stopniowej realizacji Unii jako całościowej koncepcji o charakterze federacyjnym”. Była to propozycja ograniczająca suwerenność polityczną i dlatego spotkała się z ostrą krytyką głównie Wielkiej Brytanii, pewnych środowisk francuskich, a także państw mniejszych i słabszych (dla których formuła federacji oznaczała dominację ze strony silniejszych partnerów)¹⁴. Wprawdzie RFN i Belgia poparły projekt L. Tindemansa, to jednak ani ta, ani inne propozycje nigdy nie zostały zrealizowane.

Mimo sukcesu integracji gospodarczej i korzyści jakie z niej wynikały dla państw członkowskich, brakowało woli politycznej do utworzenia niezależnego ponadnarodowego „rządu” Europy i przekształcenia Wspólnot w federację. Istotą bowiem przekształcenia Wspólnot w jednolity organizm o charakterze federalnym jest przekazanie znacznej części kompetencji rządów krajowych do wykonywania niezawisłej władzy na terenie państwa na rzecz ponadnarodowych organów. Władza tych organów, ich nadrzędna pozycja oraz sposób podejmowania decyzji, mimo iż wynikające z dobrowolnej umowy międzynarodowej, miały w przekonaniu większości pozbawić państwa podstawowego atrybutu ich suwerenności.

W latach osiemdziesiątych, wobec postępującej integracji ekonomicznej i planów utworzenia wspólnego rynku coraz wyraźniej jednak odczuwalny był brak „obudowy politycznej” procesu integracji. Mimo to, wprowadzone w *Jednolitym Akcie Europejskim* (1986) modyfikacje w systemie instytucjonalnym wspólnot, ze względu na sprzeciw rządów państw członkowskich, miały charakter jedynie kosmetyczny i nie zmieniały zasadniczo konsultacyjnego charakteru współpracy. Nadal w najważniejszych kwestiach wymagana była jednomyślność wszystkich członków, co – zwłaszcza w obliczu rosnącej

¹⁴ K. Michałowska-Gorywoda, A. J. Klawe, Z. Zimny, *EWG, założenia, rzeczywistość, perspektywy*, PWE, Warszawa 1981, s. 118–124.

liczby członków Wspólnot – stanowiło znaczącą barierę sprawnego i efektywnego zarządzania. Proces decyzyjny pozostawał w sferze permanentnego poszukiwania kompromisu pomiędzy partykularnymi, często sprzecznymi interesami państw uczestniczących w integracji, a nie spójnego działania na rzecz wspólnego dobra Europy. Spowodowało to rosnącą dysproporcję w „ciężarze” ekonomicznym i politycznym Wspólnot na arenie międzynarodowej. Europa Zachodnia jako całość była już bowiem jedną z największych potęg gospodarczych i handlowych świata, natomiast w zakresie polityki pozostawała niejednorodnym zbiorem osobnych państw i interesów.

Oczekiwano, że przełomem w tej dziedzinie okaże się *Traktat z Maastricht* (1992), ale jak pokazała praktyka, również on stanowił jedynie wyraz intencji poważnych zmian. Zwiększono w nim wprawdzie ilość dziedzin objętych procedurą głosowania większościowego i rozszerzono kompetencje Komisji, ale nadal w stopniu niezadowalającym zwolenników federacji. Ponadto, również delikatna kwestia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiąca w powszechnej opinii istotę suwerenności państwa, dalej pozostawała w gestii „jedynie” konsultacji międzyrządowej. Jedyną poważną zmianą wprowadzoną w *Traktacie z Maastricht* było zatwierdzenie planu utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej. Z punktu widzenia teorii ekonomii była to decyzja o przejściu na kolejny, wyższy poziom integracji międzynarodowej. Jednakże w aspekcie politycznej debaty nad tożsamością narodową w procesie integracji krok ten wywołał kolejną falę sprzeciwów. Ustanowienie unii walutowej, pomimo wszystkich korzyści gospodarczych, jakie za sobą pociąga, jest niewątpliwym ograniczeniem suwerenności władzy narodowej. Wymaga bowiem przekazania wyłącznych uprawnień Banków Centralnych i rządów do prowadzenia polityki finansowej państwa na rzecz organów wspólnotowych, a niezależność kształtowania własnej polityki finansowej jest powszechnie uznawana za jeden z ważniejszych atrybutów suwerenności państwowej.

Konferencja Międzyrządowa Unii w latach 1996–1997, której efektem było podpisanie *Traktatu amsterdamskiego*, przyniosła kolejne fiasko planowanej reformy struktury Unii. Przyjęte zmiany (m. in. kolejne rozszerzenie zakresu stosowania zasady większości kwalifikowanej w głosowaniu w Radzie) znów oceniane były jako niewystarczające. Państwa członkowskie Unii ponownie wyraziły niechęć i obawę przed możliwością nadmiernego ograniczenia suwerenności swoich rządów. 31 grudnia 1997 r. Rada Konstytucyjna Francji oficjalnie stwierdziła, że *Traktat Amsterdamski* implikuje transfer kompetencji na rzecz Wspólnoty, co jest niezgodne z zasadniczymi warunkami wykonywania suwerenności krajowej¹⁵. Narodowa Rada Suwerenności domagała się nawet renegocjacji traktatu, co oczywiście nie nastąpiło, ale

¹⁵ J. Verhoeven, *Suwerenność i integracja: kilka konkretnych zagadnień*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska...*, s. 59.

dawało dobitny wyraz dezaprobaty Francji wobec propozycji transferu kompetencji narodowych na szczebel ponadnarodowy.

Najwięcej kontrowersji budzą kompetencje Rady Unii Europejskiej. Według zapisów traktatowych decyzje w Radzie podejmowane powinny być większością zwykłą, kwalifikowaną lub jednomyślnie. Jednakże silny, wieloletni trend do zmniejszania liczby dziedzin, w których wymagana jest jednomyślność, ogranicza również realną gwarancję suwerenności państw członkowskich. W coraz większej liczbie przypadków państwo musi się bowiem dostosować do decyzji podjętej większością głosów. Jedynie w ostateczności może, powołując się na kompromis luksemburski (1966), zastosować prawo weta w wypadku, gdy uważa, że zagrożone są jego bardzo ważne interesy narodowe.

Jednakże obecna forma integracji państw narodowych nie jest efektywna na osiągniętym etapie zjednoczenia. Tak jak gospodarka państwowa do sprawnego i efektywnego działania potrzebuje odpowiednio przygotowanego rządu legitymującego się niezbędnymi do tego celu kompetencjami, tak i wspólny rynek europejski wymaga utworzenia niezależnej władzy odpowiedzialnej za jego funkcjonowanie i koordynację. Świadomość tego faktu była i jest powszechna, jednak obawa przed możliwością utraty wpływu na kształt realizowanej przez siebie polityki i konieczność bezpowrotnego zrzeczenia się części suwerennych uprawnień państwa paraliżuje jakiegokolwiek inicjatywy zmierzające do urzeczywistnienia unii politycznej.

Znamienne jest wobec powyższego, że mimo upływu czasu poglądy na temat wartości i roli suwerenności narodowej pozostają niezmiennie. Pojawia się zatem pytanie, czy tak tradycyjne pojmowanie tej kwestii jest nadal uzasadnione i jak wobec tego możliwe będzie funkcjonowanie Unii 25 członków po rozszerzeniu.

WYBRANE ARGUMENTY Z DEBATY NAD SUWERENNOŚCIĄ

Koncepcje integracji europejskiej od początku zakładały docelowe przekształcenie powstałej organizacji w jednolity gospodarczo i politycznie organizm, który będzie miał wystarczającą siłę, by zapewnić obywatelom bezpieczeństwo i stabilizację. Wprawdzie oficjalnie nie określono nigdy jednoznacznie docelowej formy tegoż organizmu europejskiego, ale zakładano wykształcenie pewnych efektywnych ponadnarodowych struktur zapewniających Europie właściwą jej pozycję zarówno w dziedzinie ekonomii, jak i polityki. Proces ten miał następować stopniowo poprzez pogłębianie współpracy w różnych dziedzinach i na początku wydawał się zbyt odległy, by dokładnie analizować jego konsekwencje społeczno-polityczne. Zakładano, że integracja gospodarcza tak dalece połączy państwa członkowskie, że pełne zjednoczenie

polityczne pozostanie tylko formalnością. Jednak w latach dziewięćdziesiątych, państwa europejskie stanęły w obliczu poważnego problemu, gdyż jak pokazała praktyka, zaawansowana integracja gospodarcza wcale nie ułatwia podjęcia decyzji o zrzeczeniu się suwerenności państwowej i utworzeniu w Europie unii politycznej z niezawisłą i całkowicie ponadnarodową władzą. Kilka kwestii wydaje się tu szczególnie drażliwych i kontrowersyjnych:

I. W debacie nad suwerennością i jej ewentualnym ograniczaniem w procesie integracji na dzisiejszym etapie rozwoju Unii Europejskiej podstawową barierą wydaje się przede wszystkim suwerenność w aspekcie wewnętrznym, gdyż głównym celem planowanej reformy Unii jest przekazanie organom Wspólnoty kompetencji rządów w zakresie decyzji o wewnętrznych sprawach państw. Wszystkie elementy polityki zagranicznej krajów, wchodzące z zakres suwerenności zewnętrznej są w Unii objęte współpracą międzyrządową w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (II filar). Jednomyślność wymagana przy podejmowaniu jakichkolwiek decyzji w tym zakresie zapewnia zachowanie pełnej suwerenności zewnętrznej państw członkowskich.

Powszechne jest przekonanie, że suwerenność wewnętrzna państw członkowskich w Unii jest w znacznym stopniu ograniczona, zwłaszcza gdy za punkt odniesienia uznamy tradycyjnie rozumiane pojęcie suwerenności. Państwa przekazują bowiem swoje kompetencje Wspólnotom zrzekając się prawa do podejmowania własnych decyzji. Organy Wspólnoty zaś mają uprawnienia do ustanawiania prawa bezpośrednio wiążącego państwa członkowskie i obywateli. Ponadto również wyroki Trybunału Sprawiedliwości są wiążące dla państw członkowskich, i to pod groźbą kary. Jest to sprzeczne z suwerennością państwa rozumianą w prawie międzynarodowym jako taki stan prawny państwa, w którym nie podlega ono na swoim terytorium jurysdykcji rządowej, wykonawczej ani sądowniczej żadnej obcej władzy¹⁶.

Z drugiej jednak strony trudno nie zauważyć, że wszelkie kompetencje Wspólnot pochodzą od państw członkowskich. Organy działają na mocy traktatów i dysponują tylko takim zakresem uprawnień, jaki dobrowolnie (a więc na mocy suwerennych decyzji) scedowały na nie kraje Unii (zasada ograniczonych kompetencji szczegółowych). Organy Wspólnot jako takie nie mają atrybutu suwerenności, przez co nie mają żadnych własnych uprawnień ani też prawa do samodzielnego zwiększania swej jurysdykcji. Władze państwowe zachowują więc wyłączność wobec kompetencji nieprzekazanych na rzecz Wspólnot. Ponadto, należy także przypomnieć, że w świetle teorii prawa nie można przekazać samej suwerenności, a jedynie prawo do jej wykonywania w zakresie ściśle ograniczonym w traktacie. Dlatego też, przekazywanie przez państwo organom wspólnotowym pewnych kompetencji,

¹⁶ T. Stein, *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja...*, s. 44-46.

o ile dokonywane jest dobrowolnie, ogranicza jedynie prawo wykonywania suwerenności, a nie samą suwerenność państwa.

II. O ile w świetle teorii prawa ta kwestia wydaje się zupełnie jednoznaczna, o tyle w powszechnej świadomości budzi wiele kontrowersji. Skoro bowiem założymy, że Organy Wspólnot działają na podstawie legitymacji państw członkowskich i w ich imieniu sprawują władzę, to powinny zapewniać im dbałość o ich interesy równą co najmniej dbałości rządów narodowych. W Unii natomiast przy podejmowaniu decyzji bierze się pod uwagę interesy wspólne, a więc niekoniecznie zgodne z partykularnymi oczekiwaniami członków. Utwierdza to dodatkowo większościowa formuła podejmowania decyzji, która stała się już powszechnie obowiązująca w Radzie. Decyzje wiążące państwa członkowskie są więc podejmowane na podstawie interesów i stanowisk także innych państw, co jest z definicji sprzeczne z niezależnością prowadzenia polityki w państwie suwerennym. Niepokojąca z punktu widzenia wpływu na kształt prowadzonej polityki wydaje się również propozycja zmiany liczby komisarzy. Rozważano bowiem możliwość, aby po rozszerzeniu Unii niektóre państwa nie miały (czasowo, rotacyjnie) swojego przedstawiciela w Komisji.

Przeciwnicy takiego rozumienia sytuacji podkreślają natomiast, że wspólne podejmowanie decyzji w organach Wspólnoty przez przedstawicieli państw członkowskich umożliwia im wpływanie na decyzje dotyczące nie tylko interesów ich państw macierzystych, ale także interesów innych państw oraz całej Wspólnoty. Członkostwo w Unii gwarantuje możliwość efektywnego wpływu na całokształt prowadzonej polityki. Poszerza się więc zakres władzy i wpływów na nowe terytoria, co w pewnym stopniu rozszerza zakres suwerenności, przynajmniej w terytorialnym ujęciu.

Ponadto, w obliczu narastających problemów z wypracowaniem wspólnego stanowiska w zasadniczych kwestiach coraz większe zainteresowanie budzą możliwości korzystania z klauzul *opt-out*, zmiennej geometrii czy integracji różnych prędkości.

III. Nie mniej kontrowersji niż kwestia samego uczestnictwa w Unii budzi problem przystąpienia i ewentualnego wystąpienia ze Wspólnot. Przyjęcie nowego członka jest przedmiotem umowy międzynarodowej między państwami członkowskimi a państwem kandydującym. Wymóg ratyfikacji umowy przez wszystkich sygnatariuszy traktatu wyklucza możliwość poszerzenia Unii bez zgody choćby jednego państwa. Zależnie od wymogów konstytucyjnych ratyfikacja, zwłaszcza w państwie kandydującym, może przyjmować formę referendum. Gwarantuje to suwerenność decyzji całego narodu, który ma możliwość wyrazić zgodę lub nie (jak to zdarzyło się w Norwegii) na przystąpienie do Wspólnoty. Trzeba mieć bowiem świadomość, że wejście do Unii wywrze bezpośrednie skutki na dotychczas obowiązujący system polityczno-prawny państwa. *Acquis communautaire* musi zostać zaakceptowane

w całości, bez względu na fakt, że przy jego tworzeniu nie było obecnych przedstawicieli państwa kandydującego. Państwo to traci też prawo do swobodnego decydowania o swojej własnej organizacji. Unia narzuca swoim członkom w zakresie ustroju: politycznego – demokrację liberalną (pod groźbą sankcji), gospodarczego – gospodarkę rynkową i społecznego – liberalizm. Również struktura administracyjna i prawna muszą być zgodne z wymogami Wspólnoty¹⁷. Z punktu widzenia tradycyjnie pojmowanej suwerenności państwa jest to więc znaczne jej ograniczenie. Jednakże takie reguły są powszechnie przyjęte i w praktyce nie stanowi to problemu.

Jeśli członkostwo w procesie integracji europejskiej jest przejawem wykonywania suwerenności, a przekazanie kompetencji na szczebel ponadnarodowy jest wyrazem wolnej woli władzy i obywateli, to powinna również istnieć możliwość odebrania tych uprawnień i powrotu do stanu poprzedniego – wystąpienia z Unii. Tu jednak pojawia się problem, gdyż formalnie zarówno logika procesu integracji, jak i treść traktatów ustanawiających Unię Europejską nie przewidują możliwości wycofania się z jej struktur. Trudno sobie wprowadzić w praktyce wyobrazić zarówno samą sytuację, jak i mechanizmy zmuszające państwo do pozostania w Unii wbrew jego woli. Również w świetle prawa nieistnienie klauzuli o wystąpieniu ze Wspólnot w sposób oczywisty nie oznacza braku takiej możliwości. W aspekcie politycznym jednak taka możliwość wydaje się trudno wyobrażalna lub wręcz niedopuszczalna.

IV. Europejski proces podejmowania decyzji i tworzenia prawa w dużym stopniu zastępuje procesy decyzyjne pojedynczego państwa. Szacuje się, że ok. 80% reguł w dziedzinie prawa gospodarczego obowiązującego w krajach Unii jest pochodzenia wspólnotowego. Dla zapewnienia jednak równowagi między kompetencjami różnych szczebli władzy w Unii, jak również ochrony interesów regionalnych państw wprowadzono do traktatów zasadę subsydiarności (art. 3b TWE). Uznaje ona Unię za „związek suwerennych państw, które dobrowolnie poddają się pewnym ograniczeniom na rzecz wspólnoty wówczas, gdy zgodnie to będzie z ich racją stanu i leżeć to będzie w ich interesie”. Ma to dawać pierwszeństwo działaniom władzom krajowym i gwarantować państwom członkowskim, że Unia nie będzie nadmiernie ingerować w sferę krajową i nie przejmie całości praw do podejmowania suwerennych decyzji, nawet po utworzeniu unii politycznej. Państwa zachowują bowiem wyłączny wpływ na te decyzje, których realizacja na danym terenie nie potrzebuje nadzoru ponadnarodowego. W gestii organów wspólnoty zostają przekazane tylko najważniejsze decyzje dotyczące Wspólnoty jako całości i działań przez nią podejmowanych. Podkreśla się więc, że w idei integracji opartej na zasadzie subsydiarności nie należy upatrywać zagrożenia tożsamości narodowej i suwerenności państw.

¹⁷ J. Verhoeven, *Suwerenność i integracja...*, s. 63–64.

V. Współczesna praktyka międzynarodowa od dłuższego już czasu buduje wokół człowieka pewien system uniwersalnych i ponadnarodowych wartości. Pierwszymi tego przejawami było uchwalenie przez ONZ *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* w 1948 r. oraz przez państwa członkowskie Rady Europy *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* w 1951 r. Również państwa Wspólnot Europejskich w treści zawieranych traktatów odnosiły się do praw i wolności człowieka. W preambule do *Jednolitego Aktu Europejskiego* jest mowa o tym, że dbałość o prawa człowieka jest integralną częścią wspólnych wysiłków w celu rozwoju demokracji i procesu unifikacji Wspólnoty. 12 kwietnia 1989 r. Parlament Europejski przyjął *Deklarację o podstawowych prawach i wolnościach człowieka*, gdzie zawarto szeroki katalog fundamentalnych praw człowieka, jak również praw socjalnych obowiązujących w Unii¹⁸.

Jednakże w debacie nad kwestią suwerenności w procesie integracji europejskiej rzadko ujmuje się ją w kategoriach suwerenności jednostki. Zwykle przedmiotem sporów są kompetencje i powinności państw, a nie jednostek, chociaż to jednostka jako wolna i godna w sposób naturalny jest pierwotnym suwerenem i źródłem wszelkiej władzy państwowej. To człowiek jest najważniejszym dobrem i wartością każdej społeczności, w tym również społeczności europejskiej.

Powszechna akceptacja takiej hierarchii wartości znacznie ułatwiłaby wytłumaczenie potrzeby przekształcenia Unii Europejskiej w jednolity polityczny organizm. Dowodzi się bowiem, że największą swobodą jednostka może się cieszyć w warunkach dobrobytu i stabilności zarówno w sensie gospodarczym, jak i politycznym, a to – lepiej niż państwa – zapewnić może Unia Europejska. Nadrzędnym celem integracji w tym rozumieniu jest więc zapewnienie obywatelom ich naturalnego, suwerennego prawa do wolności¹⁹.

Błędem jednak byłoby definiowanie suwerenności jednostki jako nieograniczonej swobody, ponieważ wolność, to także zdolność do bycia podmiotem prawa, a naturalną granicą suwerenności jednostki jest suwerenność innych osób²⁰.

Zwolennicy uznania prymatu suwerenności jednostki nad suwerennością państwa tłumaczą, że wprawdzie pojedyncze państwa tracą do pewnego stopnia swoją niezależność w procesie integracji, a ściślej mówiąc część swoich suwerennych kompetencji, ale za to nowy organizm międzynarodowy jest w stanie skuteczniej zapewnić bezpieczeństwo i względną niezależność

¹⁸ S. Deventak, *Polityczne, etniczne i kulturowe aspekty integracji europejskiej*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska...*, s. 349.

¹⁹ A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska...*, s. 351.

²⁰ Por. J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] *Spór o suwerenność...*, s. 133.

w ramach „zbiorowej przestrzeni suwerenności”, a więc efektywniej wykonywać zadania i powinności względem obywateli. Spycha to na margines rolę państwa narodowego a za cel integracji stawia dobro wielokulturowego społeczeństwa europejskiego. Jednakże w tradycji kultury europejskiej historycznie ukształtowane zostało przekonanie, że to jednak w ramach państwa narodowego jednostki mają najpełniejsze możliwości egzekwowania swych praw i mimo doświadczeń wojennych XX w. oraz zaawansowanego procesu integracji trudno zmienić to przeświadczenie.

SUWERENNOŚĆ W INTEGRACJI A PARTYKULARNA KWESTIA POLSKI

Konstytucja Polski z 1997 r. w art. 90 ust. 1 stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Świadczy to o prawnym przygotowaniu do przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej. Władze polskie mają więc prawo przekazać część swoich uprawnień na rzecz organów wspólnotowych i nie pozostaje to w sprzeczności z prawem, chociaż szacuje się, że członkostwo w Unii Europejskiej pociągnie za sobą konieczność przekazania ok. 60% kompetencji ustawodawczej na rzecz Unii.

Teoretycznie, suwerenność Polski po wstąpieniu do Unii będzie całkowicie respektowana. Wedle zapisów w traktatach, Wspólnota działa zgodnie z zasadami ustanowionymi przez ONZ, a nadrzędną zasadą ONZ jest zasada suwerennej równości jej członków (art. 2 ust.1 *Karty NZ*). Ponadto porozumienie o przystąpieniu do UE musi być ratyfikowane zgodnie ze stosownymi wymogami konstytucyjnymi. W Polsce zadecydowano, że odbędzie się to w formie referendum ogólnokrajowego, więc z zachowaniem zasady suwerenności społeczeństwa.

Często podnoszony jest argument, że obligatoryjność dostosowania prawodawstwa wewnętrznego do *acquis communautaire* bardzo ogranicza wolność prawną państwa, a wręcz zagraża jego suwerenności ekonomicznej i prawnej. Głównym zarzutem jest fakt, że Polska nie uczestniczyła przecież w tworzeniu prawa, które teraz będzie musiała respektować, nie ma więc pewności, czy prawo to nie jest w swej istocie sprzeczne z interesami narodowymi Polski.

Ze względu na słabość ekonomiczną i niedostosowania gospodarcze w wielu dziedzinach Polska obawia się, że przypadnie jej pozycja członka drugiej kategorii w Unii, oraz że umiędzynarodowienie decyzji w sprawach rodzimej gospodarki pociągnie za sobą rzeczywistą utratę wpływu na kształt prowadzonej polityki gospodarczej.

W świadomości potocznej istnieje bowiem wyraźna potrzeba ustrzeżenia się ingerencji zewnętrznej, szczególnie w pewnych dziedzinach kompetencji władzy krajowej. Doświadczenia historyczne (jak również doświadczenia innych krajów np. Japonii) wykształciły w społeczeństwie przekonanie, że samowystarczalność żywieniowa państwa jest bardzo ważnym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego, a przez co jednym z podstawowych atrybutów jego suwerenności. Dlatego też tak wiele kontrowersji budzi konieczność podporządkowania się regułom wspólnego rynku w tym zakresie. Władze Unii narzucają bowiem, ile i czego dany kraj może produkować, co wydaje się sprzeczne z zasadami suwerenności narodowej.

Podobnie, w pewnych środowiskach powszechny lęk budzi możliwość wykupu ziemi przez cudzoziemców, zamiany zadłużenia na tytuły własności lub wykup majątku narodowego. Powszechna sprzedaż majątku narodowego tożsama jest z utratą zwierzchnictwa terytorialnego nad częścią terenu państwa, czyli suwerenność gospodarcza państwa, w aspekcie wewnętrznym, staje się mocno ograniczona.

Obawy te podyktowane są w dużej mierze przyzwyczajeniem do sytuacji, że Polska była zawsze państwem narodowym, homogenicznym kulturowo i etnicznie, a rola mniejszości zawsze była na jej terenie marginalna. Dla Polaków Polska stanowi dobro najważniejsze i interes państwa tożsamy jest z interesem społecznym. Jednakże w Europie państwa narodowe to rzadkość. W większości państw europejskich wiele grup narodowościowych współistnieje na jednym terytorium. Sprawia to, że łatwiej tam o zrozumienie i akceptację dla procesu integracji, który wprawdzie z jednej strony umożliwia większe terytorialne mieszanie się kultur i narodów, ale z drugiej strony daje też szansę na uzyskanie względnej odrębności politycznej przez grupy narodowościowe.

W tym kontekście uzasadniony wydaje się polski sceptycyzm odnośnie do zapisu w *Europejskiej Karcie Regionów* o docelowym przekształceniu Unii w zbiór niezależnych regionów. Rodzi to bowiem zagrożenie dla roli władz państwowych, które mogą stracić na znaczeniu lub wręcz stać się niepotrzebne. W przypadku Polski same regiony wydają się tworem sztucznym (może z wyjątkiem Śląska). Podział administracyjny nie do końca pokrywa się z różnicami kulturowymi, które zresztą też nie są znaczące i nie konstytuują ściśle wyodrębnionych regionów. W innych krajach Unii podziały terytorialne wydają się znacznie wyraźniejsze (np. Hiszpania, Wielka Brytania, Niemcy). Niejednokrotnie grupy narodowościowe w swych dążeniach nacjonalistycznych automatycznie dokonują podziału na odrębne kulturowo „małe ojczyzny”. Taka sytuacja nie występuje jednak w Polsce, a tworzenie niezależnych regionów „na siłę” może nie dać oczekiwanych rezultatów.

REFLEKSJE KOŃCOWE

Pomimo zaawansowania integracji gospodarczej, a ostatnio także walutowej, jak również wszystkich zabiegów psychologicznych i instrumentalnych stosowanych przez zwolenników federalnej Europy, faktem pozostaje, że państwa członkowskie Unii nadal nie są gotowe do ostatecznego wyrzeczenia się swojej tradycyjnie pojmowanej odrębności politycznej. Suwerenność jako niezawisłość polityczna nadal przedstawia najwyższą wartość dla państw narodowych. Jednak w świetle doświadczeń drugiej połowy XX w., rosnącej liczby międzynarodowych powiązań produkcyjno-handlowych, swobody przepływu kapitału, a także informacji, być może trzeba uznać, że suwerenność rozumiana jako odrębność i wyłączność władzy państwa na danym terenie (odgraniczająca funkcja suwerenności) jest już formułą archaiczną. Być może stoimy w obliczu potrzeby przewartościowania dotychczasowej hierarchii priorytetów. Gdy idea nadrzędności państw narodowych w światowym systemie gospodarczo-politycznym powoli staje się przeżytkiem wobec narodzin mocarstw kontynentalnych, to może nadszedł również czas zmiany definicji suwerenności.

Pojawia się zatem pytanie o to, co uznamy za najwyższą wartość – suwerenność jednostki, społeczeństwa czy państwa. Odpowiedź na to pytanie pozwoliłaby wypracować dalszy schemat procesu integracji i określić docelową formę Unii Europejskiej. Prawdopodobnie kończy się epoka bezwzględnej dominacji pojedynczych państw narodowych, a suwerenność, aby nie pozostawała w sprzeczności z procesem integracji, musi być suwerennością pojmowaną w kategoriach wolności jednostki. Dzisiaj najważniejszą funkcją państw zdaje się być ochrona konkretnych interesów społeczeństwa i obywateli. Brak zrozumienia dla tego faktu może destabilizować rozwój gospodarki europejskiej.

Z drugiej jednak strony na przełamanie barier psychologicznych zarówno w elitach rządzących, jak i społeczeństwach państw członkowskich potrzeba czasu. Trudno bowiem oczekiwać, że jedną odgórną decyzją zmieni się sposób myślenia milionów ludzi. Historycznie ukształtowane różnice kulturowe i dziejowe raczej podkreślają tradycyjnie pojmowaną rolę państwa i społeczeństwa, a nie jednostki jako nadrzędnego suwerena wszelkich decyzji.

Dlatego też, aby zapewnić powszechne zrozumienie procesów integracyjnych i poparcie społeczne dla pogłębiania tego procesu potrzebna jest przede wszystkim rzetelna edukacja społeczna. Wyrażna wydaje się konieczność budowy społeczeństwa europejskiego, nie poprzez zacieranie znaczenia różnic kulturowych i narodowych, ale poprzez podkreślanie wspólnych celów i aspiracji. W przyszłości bowiem to właśnie świadome społeczeństwo ma być źródłem wszelkiej władzy europejskiej na wszystkich jej szczeblach. Znane

powiedzenie Massimo d'Azeglio Taparelli po zjednoczeniu Włoch, „Stworzyliśmy Włochy teraz pora stworzyć Włochów”, powinno znaleźć zastosowanie również w aspekcie europejskim.

Dla zwolenników głębokich reform politycznych sytuacja na przełomie stuleci może po raz kolejny okazać się elementem mobilizującym do konstruktywnego dialogu i współpracy przy tworzeniu przyszłości Unii. Być może spowoduje to, że proces integracji będzie postępował w zamierzonym przez twórców idei unii politycznej kierunku, a odpowiednio wykształcone i informowane społeczeństwo europejskie wspomaga tę przebudowę.

Agnieszka Kłysik

SOVEREIGNTY AND THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Sovereignty has always been a very difficult and equivocal issue in political debates on national identity of the states, particularly in the international integration process.

The understanding of the notion "sovereignty" has been evolving constantly since the Ancient Greeks. The article presents the evolution of the conception of sovereignty throughout the centuries as well as the present value of that notion.

Nowadays, sovereignty of the states is one of the most important notions of the international law, and cannot be confined by any external factor. But according to the national governments, as well as to the public opinion, the independence and freedom of executing the state authority over its territory and citizens is limited by the powers of European Communities. At the beginning of XXI century the debate on the national identity and the sovereignty seems more urgent and important than ever before. The reluctance to transfer the state authority to the European level is the most significant restraint of the further integration.

Therefore, the aim of the article was to present the most important issues concerning the debate on sovereignty in the European integration process and to explain the different points of views. The article also presents the particular polish apprehensions concerning the possible restrictions of sovereignty after the accession to EU.