

*Stanisław Konopacki**

Problem suwerenności w Unii Europejskiej

Zakończona niedawno dyskusja nad Traktatem Lizbońskim i debata związana z jego ratyfikacją na nowo ożywiły rozważania dotyczące problemu suwerenności. Istnieje dość rozpowszechnione przekonanie, że członkostwo w Unii Europejskiej stanowi zagrożenie dla suwerenności państwa. Dlatego stwierdzenie o „suwerenności w Europie” uchodzi za pojęcie wewnętrznie sprzeczne, za typowy przykład euromowy. Jak bowiem państwo może zachować suwerenność, będąc w Unii? Zgodnie z rozpowszechnionym poglądem przynależność do Wspólnoty zdecydowanie ogranicza suwerenność.

1. Suwerenność państwa narodowego

Rzeczywistość jest bardziej złożona, a pojęcie suwerenności w Europie nie tylko nie jest wewnętrznie sprzeczne, ale oznacza coś zupełnie odmiennego. Podstawowy błąd tkwi w założeniu jakoby państwo było suwerenne przed przystąpieniem do Unii, traciło natomiast tę cechę w momencie uzyskania członkostwa. Sytuacja wygląda inaczej, gdy się weźmie pod uwagę, czym tak naprawdę jest suwerenność. Krzysztof Skubiszewski definiuje ją 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, ale bez naruszania praw innych państw i zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego*”.¹ Podobnie określa to pojęcie profesor Ludwik Ehrlich w *Prawie narodów* z 1947 r., gdy pisze, że suwerenność oznacza „*samowładność*,”

* Prof. nadzw. dr hab. **Stanisław Konopacki** – Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Collegium Civitas w Warszawie.

¹ Cytowane za P. Winczorek, *Suwerenność suwerennie oddawana*, „Rzeczpospolita”, 6.01.2006.

czyli prawną niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych, i całowładność, co oznacza kompetencje normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa”.

Przy takim rozumieniu suwerenności, które przydaje jej centralną pozycję pośród kategorii prawa międzynarodowego, zwłaszcza po pokoju westfalskim w 1648 r., nie sposób znaleźć w historii przykłady jej pełnego wcielenia w życie z wszelkimi możliwymi następstwami.² Poza tym XX-wieczne zjawiska, związane z procesami globalizacji, zagrożeniem terroryzmem, zmianami klimatycznymi, bezpieczeństwem energetycznym etc., zdają się dobitnie świadczyć o tym, że trudno dzisiaj sensownie mówić o samowładności czy też całowładności państwa narodowego. Procesy zachodzące współcześnie sprawiają, że tradycyjne koncepcje państwa i suwerenności, jako nieograniczonej z zewnątrz i niepodzielnej władzy, tracą na znaczeniu. Pięć podstawowych obszarów, w których ujawniają się zjawiska zachodzące we współczesnym świecie – gospodarka, polityka, prawo, bezpieczeństwo, energia – ukazuje siły i tendencje zacierające granice między sferą państwa narodowego i porządku międzynarodowego. Zmienia kontekst organizacyjny, instytucjonalny i prawny polityk narodowych oraz problematyzuje granice narodowej odpowiedzialności i legitymizacji państwa. Coraz bardziej złożony porządek międzynarodowy ogranicza autonomię państw i narusza w coraz większym stopniu ich tradycyjnie pojmowaną suwerenność.³ Podobnie utrzymuje Rosenau, według którego procesy globalizacji mają następujące konsekwencje: zmniejszają legitymizację i władzę państw narodowych, doprowadzają do zacierania się granicy między obszarem spraw wewnętrznych i zagranicznych, powodują powstanie systemu kaskadowej współzależności.⁴

Procesy postindustrializacji i postmodernizacji podważają w istotny sposób model państwa narodowego, który dominuje w rozważaniach dotyczących integracji europejskiej. Zdaniem Williama Wallace'a „rozczarowanie niemożnością zastąpienia państwa narodowego władzą europejską w pewnych dziedzinach było źródłem

² Zwraca na to uwagę K.Szymański, *Za kotarą*, „Nowe Państwo”, nr 1/2008.

³ D.Held, *The Decline of the Nation State w: New Times. The Changing Face of Politics in 1990s*, eds. S.Hall, M.Jacques, Lawrence & Wishard, London 1999, s.202.

⁴ J.Rosenau, *The State In an Era of Cascading Politics: Wavering Concept, Widening Competence, Withering Colossus or Weathering Change?* w: *The Elusive State. International and Comparative Perspectives*, ed. J.A.Caporaso, Sage Publications, London 1989, s.22–23.

pesymizmu w niektórych kręgach akademickich i politycznych”⁵ Innymi słowy, procesy te przyczyniły się do denacjonalizacji państw wkraczających w ten sposób w epokę postnarodową. Przy czym należy podkreślić, że nie chodzi o to, iż mamy do czynienia z końcem państwa narodowego, tylko raczej z końcem epoki, w której było ono jedynym i centralnym podmiotem życia politycznego, gospodarczego i społecznego.

Co więcej, w nowej sytuacji państwa mogą stać się znakomitym mediatorem między gospodarką globalną a regionami czy strukturami lokalnymi; między kulturą masową a różnorodnością lokalnie określonych kultur; między konkurencją gospodarczą a indywidualną wolnością. Dzięki temu konstrukcja europejska zawiera potencjalną szansę życia na wielu poziomach struktury polityczno-społecznej.⁶ Jest to system wspólnoty znacznie trudniejszy do jednoznacznie zdefiniowania w tradycyjnych kategoriach politycznych, instytucjonalnych i społecznych. W procesie integracji Europy i kształtowania się ogólnoeuropejskich instytucji ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych państwo narodowe przestaje być głównym podmiotem działalności ekonomiczno-politycznej i jedynym odniesieniem dla zbiorowej tożsamości obywateli. Zdaniem Zygmunta Baumana „państwa narodowe wspólnoty europejskiej straciły monopol na określenie ludzkich tożsamości i kodyfikowanie obowiązków z lojalności wynikłych. Można teraz poszukiwać tożsamości na wiele sposobów i w wielu miejscach. (...) W stopniu nigdy dotąd niedoświadczonym jest tożsamość wspólnotowa sprawą wolnego przetargu, swobodnej twórczości i inicjatywy politycznej. W stopniu większym niż kiedykolwiek jest też sprawą intensywności emocji raczej niż solidności instytucji. Raz jeszcze stała się tożsamość polem bitwy, zaproszeniem do konfliktów sąsiedzkich, sferą wolności, w jakiej wszystko zdarzyć się może, lecz mało czego dokonać można w sposób choćby i z pozoru ostateczny i nieodwołalny”⁷

Czy oznacza to koniec instytucji państwa narodowego? Bynajmniej, świadczy to raczej o kresie takiej jego postaci i takiego znaczenia, jakie ukształtowało się w XIX i XX w. Podobnie wzrastająca

⁵ W.Wallace, *Europe as Confederation, the Community and the Nation State*, „Journal of Common Market Studies”, vol.21/1982, s.64.

⁶ A.Touraine, *European Countries In Post-national era w: Social Change and Political Transformation*, eds. Ch.Rootes, H.Davis, University College, London 1999, s.22.

⁷ Z.Bauman, *Narody i ich granice. Od plemion do narodów*, „Przegląd Polityczny”, nr 26/1994, s.45.

stale współzależność państw w dobie globalizacji i postindustrializacji nie jest równoznaczna z zanikiem suwerenności. Sprawia jedynie, że spełnianie funkcji państwowych staje się coraz bardziej skomplikowane. W kontekście integracji Europy powiada się niekiedy o ograniczonej suwerenności lub suwerenności uwspólnionej. Oznacza to w gruncie rzeczy, że suwerenność należy widzieć obecnie jako rozdzieloną między różne podmioty.⁸

2. Suwerenność w realiach unijnych

W dyskusji na temat integracji europejskiej często przytacza się argumenty, które mają świadczyć o utracie suwerenności przez państwa członkowskie. Na przykład fakt, że większość ustaw i przepisów wydawanych w państwach członkowskich ma swoje źródło w aktach instytucji unijnych. Trzeba jednak pamiętać, że najważniejszym organem legislacyjnym w strukturach wspólnotowych jest Rada Unii Europejskiej reprezentująca i wyrażająca interesy poszczególnych państw członkowskich, a nie Unii jako całości. To w gruncie rzeczy same państwa członkowskie, posiadając odpowiednią liczbę przyznanых głosów, ustanawiają wspólnotowe akty prawne.

O ograniczeniu suwerenności państw miałyby świadczyć również funkcjonowanie polityk: monetarnej, zagranicznej i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Tutaj także sytuacja jest bardziej złożona, gdyż w świetle wciąż istniejącego systemu filarowego dwie ostatnie polityki znajdują się w międzyrządowym, a nie wspólnotowym systemie współpracy.

Szczyt w Nicei w 2000 r., podczas którego Europa wielkich wizji spadła do rangi Europy narodowych interesów, w niewielkim stopniu przyczynił się do zwiększenia zakresu stosowania tzw. kwalifikowanej większości głosów w procesie podejmowania decyzji w Radzie. Nie udało się bowiem uzyskać porozumienia w czterech kluczowych dziedzinach. Wielka Brytania sprzeciwiła się wprowadzeniu takiego głosowania w sprawach społecznych i podatkowych. Niemcy wymogły przesunięcie debaty na temat polityki azylowej na rok 2004. Z kolei Francuzi nie dopuścili do zniesienia zasady jednomyślności w dziedzinie kultury. Jedynie w kwestii Funduszy Strukturalnych pod naciskiem Hiszpanii uzgodniono wprowadzenie zasady większościowego podejmowania decyzji po 2006 r., pod wa-

⁸ D.Held, *Democracy...*, op.cit, s.222.

runkiem uzyskania porozumienia w sprawie kolejnego budżetu Unii na lata 2007 – 2013. Sytuacja zmieniła się w tym zakresie znacząco w postanowieniach Traktatu Lizbońskiego, który jednak na razie nie jest prawnie wiążący.

Nie jest też prawdą, że wprowadzone ma mocy Traktatu z Maastricht obywatelstwo unijne stanowi przykład ograniczenia w jakiś sposób suwerenności państw członkowskich. Obywatelstwo europejskie zdefiniowane jest na zasadzie obywatelstwa narodowego, jest jego funkcją. Obywatelstwo europejskie jest akcydentalne⁹ wobec obywatelstwa krajowego i zależne od istnienia więzi prawnej między jednostką a państwem członkowskim. Innymi słowy, posiadanie przez jednostkę obywatelstwa unijnego jest całkowicie uzależnione od posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego. Oznacza to, że o posiadaniu obywatelstwa unijnego decydują całkowicie państwa członkowskie i ich odpowiednie przepisy prawne. Jednym z powodów zastosowania obywatelstwa narodowego jako warunku obywatelstwa unijnego jest zachowanie bezpośredniego związku między państwem członkowskim a jego obywatelami i niedopuszczenie do sytuacji, w której rozszerzanie się praw wspólnotowych mogłoby nastąpić poza kontrolą państwa. Kraje członkowskie jednostronnie definiują warunki uzyskania obywatelstwa narodowego i tym samym określają, kto może uzyskać obywatelstwo Unii.¹⁰ Stoi to w sprzeczności z wcześniejszą praktyką Trybunału Sprawiedliwości, który w przypadku innych obszarów prawa wspólnotowego w celu uniknięcia ich odmiennej interpretacji w poszczególnych państwach członkowskich kładł nacisk na stosowanie jednolitej, wspólnotowej wykładni pojęć, np. pracownika, służby publicznej etc.

W omawianej kwestii swoisty paradoks polega na tym, że obywatelstwo państwa członkowskiego określa zakres kategorii ponadnarodowych: europejskiego prawa i obywatelstwa unijnego. W historii zwykle bywało tak, że wspólnota polityczna przyznająca prawa obywatelom jednocześnie określała kryteria przyznania obywatelstwa. W przypadku Unii Europejskiej sytuacja wygląda inaczej. O uzyskaniu obywatelstwa europejskiego decydują w gruncie rzeczy różne podmioty polityczne, tzn. poszczególne państwa

⁹ C.Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” nr 2/1994, s.64.

¹⁰ Piszę o tym szeroko w pracy: S.Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w UE*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.

członkowskie. Taka praktyka stanowi w istocie potwierdzenie tradycji, w której suwerenność państwa narodowego jest podstawowym czynnikiem określania obywatelstwa. W konsekwencji zmniejsza się możliwość wyłonienia europejskiej tożsamości, która była jedną z przesłanek ustanowienia obywatelstwa europejskiego. Paradoksalnie obywatelstwo europejskie utrwała taką tożsamość polityczną i kulturową, jaka wiąże się z przynależnością narodową.

Stwierdza się niekiedy również, że wzrastające uprawnienia Parlamentu Europejskiego ograniczają suwerenność państw członkowskich. Otóż trzeba podkreślić, że najważniejszą instytucją decyzyjną i ustawodawczą w strukturach wspólnotowych jest Rada Unii Europejskiej reprezentująca i realizująca interesy poszczególnych państw członkowskich. Ponieważ obywatele Unii wciąż mają niewielki wpływ na proces podejmowania decyzji we Wspólnocie (Parlament bowiem posiada funkcję opiniującą), od wielu lat mówi się o tzw. deficycie demokratycznym jako braku społecznej legitymizacji instytucji unijnych.

Kolejny argument zwraca uwagę na fakt, że prawo swobodnego przemieszczania się osób, podobnie jak wolny przepływ kapitału, towarów i usług, prowadzi do faktycznego zniesienia granic między państwami. Trzeba wszakże wiedzieć, że prawo swobodnego przemieszczania się osób – będące fundamentalnym prawem przewidzianym w instytucji obywatelstwa unijnego – nie jest przywilejem obowiązującym w sposób nieograniczony. Podlega bowiem warunkom określonym w tzw. prawodawstwie wtórnym oraz kryteriom będącym w gestii państw członkowskich. To one faktycznie decydują o tym, kto może być jego beneficjentem. Prawo swobodnego przepływu osób jest zatem całkowicie zależne od kryteriów określonych narodo-wo. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest pozbawienie obywateli państw trzecich legalnie mieszkających na obszarze Unii (około 10 milionów osób) prawa do swobodnego przemieszczania się i osiedlania.

Innym warunkiem określającym możliwość korzystania z prawa swobodnego przepływu osób jest kryterium ekonomiczne. Przed przyjęciem w 1990 r. prawodawstwa wtórnego dotyczącego warunków osiedlania się i przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht obywatele państw członkowskich mogli korzystać z prawa swobodnego przepływu osób, pod warunkiem zaangażowania w działalność ekonomiczną, w rozumieniu postanowień traktatowych. W odpowiednich przepisach i regulacjach postanawiano, że pracownicy będący obywatelami państw członkowskich, zatrudnieni w innym

państwie, posiadają takie same prawa socjalne i podatkowe jak obywatele kraju, w którym przebywają. Ponadto w stosunku do osób nieaktywnych zawodowo prawo do osiedlania się ograniczone jest dwoma warunkami: posiadaniem dostatecznych środków na utrzymanie oraz ubezpieczenia zdrowotnego. Ograniczenia te mają na celu zapobieżenie sytuacji, w której obywatele Unii i ich rodziny staną się obciążeniem dla systemu opieki społecznej państwa goszczącego. Określając minimum kosztów utrzymania, państwa członkowskie decydują, kto faktycznie może skorzystać z prawa do swobodnego poruszania się i osiedlania przewidzianego w art.18 TWE. Artykuł ten zatem nie zapewnia w pełni prawa do swobodnego poruszania się i osiedlania na obszarze innego państwa, gdyż realizacja tego prawa zależy od spełnienia warunków określonych w legislacji wtórnej. W istocie artykuł ten działa na rzecz powstania dwóch kategorii obywateli: tych, którzy mogą korzystać ze swobody osiedlania się i poruszania, oraz tych, którzy ze względów ekonomicznych są tego prawa praktycznie pozbawieni.

Mówiąc o ograniczeniu suwerenności państwa należącego do UE, warto o tym wszystkim pamiętać, gdyż język unijny jest w istocie często nośnikiem fikcji. W bezpośrednim brzmieniu zdaje się przypisywać większe znaczenie prawu i instytucjom ponadnarodowym. Po bliższej jednak analizie okazuje się, że urzeczywistnienie tych praw i kompetencji obwarowane jest warunkami, które w gruncie rzeczy zabezpieczają interesy i suwerenność państw członkowskich. Język jest nowy, ale jego duch wciąż tkwi w epoce, która pojmowała suwerenność jako niezbywalny atrybut państw narodowych. Wszystko wskazuje, że Unia Europejska to nadal instytucja, w której dominującym podmiotem życia politycznego są państwa narodowe. Mimo retoryki wzrastającego znaczenia obywatelstwa europejskiego, praw człowieka oraz planów budowania Unii coraz bliższej obywatelowi, nic nie zapowiada rychłej zmiany istniejącego stanu rzeczy. Raczej zauważyć można tendencję wręcz przeciwną. Świadczy o tym Traktat Lizboński, na mocy którego Unia zostaje przekształcona w organizację międzynarodową (art. 47). W art. 1 TUE stwierdza się, że „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”.¹¹

¹¹ *Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

Warto zauważyć, że propozycja przekształcenia UE w organizację międzynarodową ma istotne konsekwencje polityczne. Mianowicie UE w procesie integracji europejskiej przybiera kształt prawny organizacji międzynarodowej, która ma określone kompetencje i strukturę. Zdaniem Jana Barcza „*powinno to położyć kres politycznym spekulacjom rodzącym obawy, iż proces ten zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich*”.¹²

Poza tym w nowym traktacie zrezygnowano ze wszystkich elementów, które w jakiś sposób mogłyby sugerować konstytucjonalizację czy ponadnarodowy charakter procesu integracji Europy. W tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) zrezygnowano z terminu „konstytucja”; „Wspólnotę” zastąpiono „Unią”. Zamiast „minister spraw zagranicznych Unii” używa się określenia „wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”. Ponadto zrezygnowano z wszelkich odniesień do symboliki Unii, tj. hymnu Unii, flagi, dewizy, euro, Dnia Europy.¹³

3. Błędne założenia

Wydaje się, że u podstaw nieporozumień na temat suwerenności, przewijających się w debacie na temat integracji europejskiej, wyróżnić można trzy dość wątpliwe założenia. Po pierwsze, przyjmuje się, że przystąpienie do Unii jest grą o sumie zerowej. Suwerenne państwo, stając się członkiem Wspólnoty na mocy traktatu akcesyjnego, oddaje jej swoją suwerenność. Jak wspomniano wcześniej, w dobie globalizacji i współczesnych stosunków międzynarodowych nie jest prawdą, że poszczególne państwa narodowe są suwerenne. Nie posiadają bowiem pełni władzy politycznej, militarnej, ekonomicznej w odniesieniu do problemów, które dotyczą ich terytorium. Wzrastająca współzależność międzynarodowa w sferze ekonomii, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, nauki, kultury prowadzi – drogą rozwijającej się komunikacji i informacji – do sytuacji, w której poszczególne kraje stają się coraz bardziej uzależnione od gospodarki światowej, układów regionalnych i od sąsiadów, zwłaszcza jeśli wśród nich są kraje o dużym potencjale gospodarczym, militarnym, ludnościowym i terytorialnym. To była przyczyna integra-

¹² J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s.47.

¹³ Ibidem, s.43.

cji Europy po drugiej wojnie światowej. Ówczesne państwa doskonale zdawały sobie sprawę, że w pojedynkę nie są w stanie przeciwstawić się dwóm potęgom zagrażającym ich bezpieczeństwu i rozwojowi. Przed nacjonalizmem niemieckim i zagrożeniem ze strony bloku sowieckiego można się było zabezpieczyć tylko przez powołanie do życia ponadnarodowej wspólnoty. Z kolei wzrastającej konkurencji w ekonomii światowej ze strony USA można było stawić czoła przez utworzenie podobnie silnego międzynarodowego bloku gospodarczego. W tym sensie proces integracji miał z jednej strony powstrzymać spadek znaczenia poszczególnych państw europejskich, z drugiej zaś działać stabilizująco na koniunkturę gospodarczą i równowagę polityczną w świecie. Ustanawiając kolejne wspólnoty, państwa członkowskie zwiększały w gruncie rzeczy swą suwerenność, przekazując bowiem część uprawnień tworzonej przez siebie organizacji, zyskiwały większą władzę i wpływ na sprawy, które ich dotyczyły. Nie chodzi wszak tylko o to, że państwo przystępujące do Unii Europejskiej czyni to w wyniku własnej suwerennej decyzji, na mocy której przekazuje realizację pewnych uprawnień organom Unii. Przekazując niektóre uprawnienia, państwo – jako członek Wspólnoty – paradoksalnie zyskuje na suwerenności. Będąc faktycznie uzależnione od czynników zewnętrznych ograniczających jego suwerenność, dzięki przystąpieniu do Wspólnoty staje się bardziej władne regulować sprawy wewnętrzne i zagraniczne. Jest to sytuacja trochę podobna do tej, z którą mamy do czynienia, gdy umieszczamy nasze oszczędności w banku. Przekazując je, wcale się ich nie wyzbywamy, w dodatku kwota posiadanych przez nas pieniędzy zwiększa się z upływem czasu o wielkość wynikającą z oprocentowania lokaty.

W znaczeniu, jakie suwerenności nadali Jean Bodin, Hugo Grotius i Tomasz Hobbes, pojęcie to jest związane z instytucją nowożytnego państwa narodowego. Ale ponieważ współcześnie zmienia się rola i znaczenie instytucji państwa, przededefiniowaniu musi również ulec kategoria suwerenności. Inaczej bowiem stosujemy dawne rozumienie suwerenności do państwa, którego sens się zasadniczo zmienił.

Po drugie, debatę na temat integracji cechuje błędne posługiwanie się rozróżnieniem my – oni. My, przystępując do Unii, przekazujemy im naszą suwerenność. Podobnie jak w okresie komunizmu, należąc do bloku radzieckiego, przekazaliśmy pełnię władzy im, czyli Moskwie. Otóż przytoczone rozróżnienie ma sens w okresie, kiedy do Unii jeszcze nie należymy albo kiedy negocjujemy z nią nasze

członkostwo. Wtedy rzeczywiście oni, czyli państwa Wspólnoty, podejmują decyzje i mają władzę nad sprawami, na które my nie mamy w zasadzie żadnego wpływu. Sytuacja zmienia się istotnie w momencie przystąpienia do Unii. Wtedy my stajemy się częścią ich i dawne rozróżnienie traci na znaczeniu.

Sprawę tę wyraźnie podkreślił polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, który w swoim exposé (z maja 2008 r.) stwierdził, że „*Unia Europejska to nie groźni oni; Europa i Unia, to my. (...) Zatem nasz polski interes narodowy nie jest sprzeczny z procesem integracji europejskiej, wręcz przeciwnie, pokojowa integracja Europy leży w naszym bezpośrednim interesie*”.¹⁴ Co więcej, stając się członkiem Unii, Polska zyskała – proporcjonalnie do swego potencjału demograficznego – wpływ na decyzje, które w warunkach wzrastającej współzależności państw jej również dotyczą. W świetle ustaleń wciąż obowiązującego Traktatu z Nicei, w którym przyznano Polsce 27 głosów w Radzie Unii Europejskiej, kraj nasz należy do grupy sześciu mających największy wpływ na przebieg procesów decyzyjnych we Wspólnocie. W tym znaczeniu suwerenność Polski raczej się zwiększyła. O naruszeniu suwerenności można byłoby mówić tylko wówczas, gdyby instytucja ponadnarodowa przekroczyła przyznany jej zakres uprawnień – to znaczy, gdyby zaczęła ingerować w sprawy, które pozostają w wyłącznej kompetencji państwa.

Po trzecie, w dyskusji dotyczącej integracji Europy stosuje się niezmiennie tylko jedno rozumienie pojęcia „suwerenność”. Takie mianowicie, które traktuje suwerenność jako atrybut państwa narodowego, jako jego wyłączną władzę decydowania o sprawach wewnętrznych i zewnętrznych. Tymczasem ewolucja procesu integracji wskazuje na konieczność innego podejścia do idei suwerenności. Otóż przyjęcie w Traktacie z Maastricht koncepcji obywatelstwa Unii; wprowadzenie zasady subsydiarności stanowiącej, że „*wszystkie decyzje winny być podejmowane jak najbliżej obywatela*”, przyjęcie w Traktacie Lizbońskim Karty Praw Podstawowych wskazują, iż państwo narodowe przestaje być jedynym układem odniesienia dla pojęcia suwerenności. W coraz większym stopniu – wciąż jednak niedostatecznym – w dyskusji o integracji Europy bierze się pod uwagę prawa i wolności jednostki. Wyraźnie o tym mówi Deklaracja

¹⁴ R.Sikorski, *Informacja ministra spraw zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2008 r.*,

<http://www.msz.gov.pl/editor/files/WYSTAPIENIA/ExposeMinistra.pdf>

z Berlina z marca 2007 r., w której stwierdza się, że „w Unii Europejskiej urzeczywistniamy nasze wspólne ideały: centralnym punktem odniesienia dla naszych wartości jest człowiek. Jego godność jest nienaruszalna. Jego prawa są niezbywalne. Prawa kobiet i mężczyzn są równe”.¹⁵ Wzmocnieniu roli i znaczenia jednostki służą między innymi tzw. inicjatywa obywatelska oraz możliwość tworzenia partii politycznych na poziomie europejskim, co przewiduje Traktat Lizboński.¹⁶ Zwraca jednak uwagę fakt, że mimo usilnych starań mających na celu przybliżenie Unii do obywatela, wciąż i niezmiennie suwerenność kojarzona jest wyłącznie z państwem narodowym. Natomiast jednostka, jakby wbrew logice integracyjnej, w debatach dotyczących suwerenności systematycznie jest pomijana.

Jest to o tyle dziwne, że w myśli europejskiej istnieje tradycja, w której suwerenność przypisana jest człowiekowi jako istocie obdarzonej najwyższą wartością w porządku naturalnym i społecznym. Zdaniem ks. Tischnera „to osoba, i tylko ona, w swej wolności i roztropności organizuje sobie życie, tworzy wokół siebie i dla siebie różnego rodzaju struktury społeczne: rodzinę, gminę, naród, Kościół, państwo itd., po to, by się spełnić w życiu jako jednostka społeczna rozumna i transcendentna. Wszystkie te oraz inne struktury, które człowiek organizuje, jemu mają służyć, a nie on tym strukturom. W tym sensie, to człowiek, osoba, jednostka jest jedynym i pełnym suwerenem samego siebie i swego otoczenia”.

Zakończenie. Potrzeba odrodzenia suwerenności jednostki

Koncepcja suwerenności osoby była próbą przewyciężenia doktryny suwerenności państwa ugruntowanej w tradycji europejskiej myśli politycznej przez Jeana Bodina i Thomasa Hobbesa. Wprowadził ją do nowożytnej myśli politycznej John Locke, który wyposaża państwo we wszelkie niezbędne uprawnienia do wykonywania zadań nałożonych na nie przez jednostkę. Innymi słowy, państwo zostaje ustanowione, ażeby strzec nienaruszalności suwerenności

¹⁵ *Deklaracja państw członkowskich Unii Europejskiej, przyjęta 25 marca 2007 r. w Berlinie z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich*, http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_pl.pdf

¹⁶ *Traktaty stanowiące Unię Europejską*, op.cit., art. 8a i art. 8b.

jednostki oraz wszelkich dóbr związanych z jej wolnością.¹⁷ Tym samym nie może stanowić zagrożenia dla jednostki, ponieważ jest wykonawcą jej suwerenności i wolności. Pojawiające się niekiedy w praktyce próby przywłaszczenia sobie przez państwo suwerenności jednostki są przez Locke'a traktowane jako nielegalne.¹⁸ Zdaniem tego filozofa człowiek jako osoba posiada uprawnienia indywidualne. Jest właścicielem samego siebie i swego działania, do czego nikt inny nie jest uprawniony. Fakt, że człowiek tworzy społeczeństwo obywatelskie, aby urzeczywistnić swoje cele, wskazuje, że jest on najwyższą wartością i podmiotem tego społeczeństwa. Locke podaje również zasady, na których winno się opierać społeczeństwo obywatelskie. Wśród najważniejszych wymienia te oto: jednostka jest jedynym źródłem władzy politycznej; władza ta jest ograniczona przez naturalne uprawnienia jednostek; zgoda jednostek stanowi jedyne kryterium politycznej legitymacji władzy nad nimi ustanowionej; przynależność do struktury politycznej jest dobrowolna.¹⁹ Co więcej, w porządku natury zabronione jest podporządkowanie jednych woli i władzy drugich, ludzie bowiem, będąc równymi, sami sprawują władzę właściwą suwerenom.

Przekonanie o wyższości praw człowieka nad wszystkimi utworzonymi przez niego instytucjami legło u podstaw wartości, jakimi kierowali się w swej działalności Ojcowie Założyciele Wspólnot Europejskich. Zdaniem R.Schumana to jednostka w swej godności i powinności jest najwyższym dobrem każdej organizacji społecznej. W procesie integracji międzynarodowej – pisał Schuman – doniosłą sprawą każdego państwa i narodu jest wspólne dobro całej wspólnoty międzynarodowej. Nie oznacza ono wyrzeczenia się obowiązków wobec ojczyzny, lecz zrozumienia, że ponad nią istnieje wspólne dobro ważniejsze od interesu narodowego. Wspólnym dobrem każdego społeczeństwa – bez względu na to czy jest zorganizowane w państwo, czy we wspólnotę państw – jest człowiek, jego wolność, bezpieczeństwo i dobrobyt. Dlatego w realizacji tak rozumianego dobra nie może być konfliktu między państwem a wspólnotą, gdyż stawką w ich grze jest dobro człowieka. *„Bez państw, będących emanacją suwerenności narodów i jednostek – zdaniem Schumana – wspólno-*

¹⁷ Patrz: J.Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.

¹⁸ Zwraca na to uwagę A.Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Instytut Europejski, Łódź, 2000, s.56.

¹⁹ J.Locke, op.cit.

*ta międzynarodowa byłaby pusta, zaś bez wspólnoty współczesne państwa narodowe w Europie nie potrafią same indywidualnie utrzymać swej suwerenności, a tym samym suwerenności własnych narodów i wszystkich jednostek, ich wolności i dobrobytu*²⁰

Suwerenność jest jednym z podstawowych pojęć polityki, w którym wciąż chodzi o to, kto jest podmiotem podejmowania decyzji i kto jest za nie odpowiedzialny. Wszakże rozstrzygnięcie tej kwestii nie sprowadza się do alternatywy: państwo albo instytucja wspólnotowa. Albowiem ani państwo, ani wspólnota nie są celem samym w sobie, któremu proces integracji miałby służyć. W tym kontekście pewien przełom w debacie o przyszłości Europy zapowiada Traktat z Maastricht, który wyznacza „nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”. Co więcej, zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej jednym z fundamentalnych celów Unii jest „wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii”. Wydaje się, że oba przytoczone postanowienia wyznaczają ostateczny cel, w świetle którego należy rozumieć proces budowania konstrukcji Wspólnej Europy. Ostatecznym układem odniesienia dla przyszłej Europy są prawa obywatela Unii i jego podmiotowość. Innymi słowy, zadaniem stojącym przed Unią jest stworzenie takiej struktury politycznej, w której centrum znajduje się suwerenna jednostka i jej prawa. Wszystkie pozostałe postanowienia traktatu mają w istocie charakter wtórny. Sformułowania dotyczące osiągania trwałego postępu gospodarczo-społecznego, realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, rozwijania bliskiej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości, zachowania dorobku Wspólnoty i zbudowania solidarnych stosunków między państwami członkowskimi etc. mają sens tylko o tyle, o ile służą realizacji podstawowego celu, jakim jest dobro obywateli Unii. Istnienie różnych szczebli władzy: wspólnoty, regionów, państw członkowskich, samorządów itd., uzasadnione jest zapewnieniem możliwie największej podmiotowości jednostki. Zgodnie bowiem z zasadą subsydiarności wszystkie decyzje powinny być podejmowane na szczeblu najbliższym obywatelowi. Zdaniem Schumana „droga do zjednoczonej Europy nie prowadzi przez odrzucenie zasady narodu i państwa, tak jak nie domaga się odrzucenia wartości rodziny. Prowadzi przez wkomponowanie tych wartości i zasad

²⁰ R.Schuman, *Dla Europy*, Kraków 2003.

w uniwersalną i nadrzędną zasadę w stosunku do wszelkich struktur społecznych: lokalnych narodowych i ponadnarodowych, w zasadę dobra najwyższego, którym jest człowiek jako osoba, a nie jako przedstawiciel tego czy innego narodu (państwa, kraju).²¹ Podobnie sądził Konrad Adenauer, według którego polityka każdego państwa, a także wspólnot międzynarodowych, winna służyć wolności osoby i poszanowaniu jej godności. W tym też sensie, niezależnie od istniejącej praktyki, przyszłość Europy wiązać się będzie z przywróceniem jednostce podmiotowości i wolności. A to znaczy, że być może kiedyś doczekamy się, zgodnie z intencją Ojców Założycieli, odrodzenia zasady suwerenności.

Abstract

The problem of sovereignty in the European Union

There is a widely shared opinion that membership in the EU is a threat to the sovereignty of a State. From that point of view the term “sovereign EU Member State” seems contradictory. In this understanding, the State can be sovereign only outside the Community, not within it. There is a great deal of misunderstanding, bias and clichés concerning the problem of sovereignty in the EU. Firstly, according to common understanding, accession to the EU is conceived as a “zero-one” game. A sovereign State entering the EU transfers its sovereignty upon the Community. In the age of globalisation, however, and contemporary international relations no country is completely sovereign in its territory. The countries do neither have ultimate nor full political, economic and military/defensive authority as regards all problems concerning their territories. Secondly, there is a mistaken distinction “*us vs. them*” appearing quite often in the debate on European integration. It is a source of reasoning according to which by acceding to the EU *we* transmit our sovereignty to *them* in Brussels. However, this distinction disappears at the very moment of accession, when in fact *we* become a part of *them*. Thirdly, only one meaning of sovereignty is usually used in the debate on the European integration – one which treats sovereignty as exclusive domain of a State. Yet, according to R. Schumann, it is an individual – in its dignity and obligation – which is the highest value of any social organisation. Therefore, sovereignty should also be linked to an individual, a EU citizen – his/her freedom, dignity and interests.

²¹ A.Marszałek, op.cit., s.309.