

Labirynty konceptualizowania Unii Europejskiej i suwerenności jej państw członkowskich

Czaputowicz, Jacek

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Czaputowicz, J. (2015). Labirynty konceptualizowania Unii Europejskiej i suwerenności jej państw członkowskich. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 2(3), 9-31. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2015.3.1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Jacek Czaputowicz¹

Labirynty konceptualizowania Unii Europejskiej i suwerenności jej państw członkowskich

Streszczenie

Autor przedstawia i podsumowuje główne teorie opisujące specyfikę Unii Europejskiej jako organizmu wewnętrznie złożonego, który ma cechy zarówno organizacji międzynarodowej, konfederacji, jak i federacji. Wielu badaczy porównuje proces tworzenia UE do procesu powstawania państwa, ale niektórzy porównują Unię do Stanów Zjednoczonych. Jeszcze inni badacze twierdzą, że struktura UE z jej wielopoziomowym systemem rządów przypomina neosredniowieczne imperium. Występują w niej zachodzące na siebie systemy władzy i obszary lojalności.

Autor wskazuje także, że strukturalnie funkcjonowanie UE można zobrazować za pomocą modelu wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance*). W tym modelu Unię Europejską można uznać za system polityczny *sui generis*; nie jest więc ona analogiczna do państwa narodowego, lecz traktowana jak system zarządzania bez formalnego rządu. Pojęcie to odnosi się do wzrostu współzależności w sferze ponadnarodowej. W drugiej części tekstu autor analizuje problematykę suwerenności państw i samej Unii. Dokonuje przeglądu stanowisk, które w różny sposób oceniają poziom wpływu, jaki proces europeizacji wywiera na politykę wewnętrzną państw.

Słowa kluczowe: integracja europejska, suwerenność, polityka europejska, zarządzanie publiczne

¹ Prof. UW, dr hab. Jacek Czaputowicz jest kierownikiem Zakładu Metodologii Badań Europejskich w Instytucie Europeistyki, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Artykuł powstał na podstawie rozdziału pt. *Suwerenność w Unii Europejskiej*, w: J. Czaputowicz, *Suwerenność*, PISM, Warszawa 2013.

The labyrinths in theorising relating to the European Union and the sovereignty of its member states

Abstract

The author describes and summarises the main theories relating to the specificity of the European Union structure as an internally complex organism which is being characterised by scientists as an international organisation as well as a confederation and a federation. Many researchers compare the process of the European Union formation to the nation-state formation, others compare the E.U. to the United States of America and many more indicate that the E.U. structure with its specific multi-level governance looks like a neo-medieval empire. What we can see in this empire is a network of overlapping systems of powers and areas of loyalty.

The author points out that structurally the E.U. can be visualised as a model of multilevel governance and as such can be defined as a *sui generis* political system. So it is not analogous to the nation state but rather to a system of governance without a formal governing body. This notion is the result of a growing level of interdependence one can see in the international arena. In the second part of article, the author addresses the sovereignty issues which relate to the E.U. member states as well as the E.U. as a separate body. He reviews the theories which variously explain the process of European integration and its influence on internal policies within member states.

Keywords: European integration, sovereignty, European policy, public governance, multilevel governance

Unia Europejska jest pierwszą od czasu średniowiecza instytucją – jak podkreślają niektórzy badacze – inną niż państwo, która zyskuje suwerenne prerogatywy w pewnych obszarach, a jednocześnie żadne jej państwo członkowskie nie ma już suwerenności absolutnej². W tym kontekście przedstawiam wybraną paletę stanowisk w dyskusji o naturze struktury Unii Europejskiej, a następnie analizuję dyskusję o suwerenności.

Szeroka jest gama opinii współczesnych badaczy na ten temat. Zwracają oni uwagę, że Unia Europejska bardziej przypomina system polityczny specyficzny dla państw niż system międzynarodowy, który łączy suwerenne państwa.

Niewątpliwie nie ma jednej teorii, która w sposób jednoznaczny opisywałaby fenomen organizacyjny UE. Unia zachowuje bowiem cechy obecne w różnych modelach teoretycznych proponowanych przez uczonych. Ma ona cechy zarówno organizacji

² D. Philpott, *Sovereignty. An Introduction and Brief History (Transcending National Boundaries)*, „Journal of International Aff” 1995, Vol. 48, No. 2, s. 353–368.

międzynarodowej, konfederacji, jak i federacji. Z organizacją międzynarodową łączy ją to, że część decyzji zapada w wyniku negocjacji między państwami. To państwa reprezentują interesy narodów, a w kluczowych sprawach każde z nich ma prawo weta, co pozostaje wyrazem zachowania narodowej suwerenności. Natomiast z konfederacją łączy ją korporacyjna reprezentacja państw członkowskich, która występuje na forum Rady, a z federacją – bezpośrednia reprezentacja poprzez bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. Z modelem „federalnym” łączy ją również instytucja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Poniżej przyjrzymy się różnym stanowiskom widocznym w literaturze przedmiotu, które dotyczą wymienionych podejść do zagadnienia organizacji UE.

Na początku lat 70. D. Puchala traktował Wspólnoty Europejskie jako system polityczny, który opiera się na uzgodnieniach (*concordance system*). Państwa stale dostrajają swoje interesy, łagodzą różnice zdań oraz realizują korzyści ze współpracy. W tym ujęciu państwa narodowe pozostają ważnymi, lecz już nie jedynymi podmiotami. Różnice przewyższają na drodze kompromisu. Podejmują działania na wielu poziomach, decydują się na wysoki stopień instytucjonalizacji, a dominującym typem relacji są negocjacje³.

Z kolei S. Hix wyraził jasno pogląd, że Unia Europejska nie jest państwem w sensie Weberowskim. Nie posiada bowiem monopolu na legalne użycie siły, ale ma jednak instytucje ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze, które podejmują wiążące decyzje. W tym ujęciu Unia nie tworzy zasadniczo odmiennego systemu zarządzania, lecz jest jednym z wariantów istniejących systemów politycznych, egemplifikacją szerszego fenomenu społeczności politycznej. Unię powinny badać nauki polityczne za pomocą narzędzi używanych w analizie wewnątrzpaństwowego systemu politycznego⁴.

S. Rokkan opisał proces strukturyzacji, który można zastosować do UE, a więc stałego tworzenia struktur w celu stabilizacji wzorów interakcji między państwami za pomocą norm i zasad zachowania. Z tej perspektywy proces integracji europejskiej może być określony mianem ograniczonej strukturyzacji (*bounded structuring*). Autor wskazuje na pojęcie granic, które rozumie szeroko, oznaczają one bowiem każdy rodzaj warunków określających szanse życiowe wspólnoty terytorialnej. Najbardziej widoczne z nich, aczkolwiek nie jedyne, to granice oddzielające terytoria poszczególnych państw. Granice mają jednak także symboliczne znaczenie, władzę konstytucyjną indywidualnych i grupowych tożsamości. Jako instrument tworzenia grup i alokacji zasobów są przedmiotem sporu⁵.

³ J. Puchala, *Of Blind Men. Elephants and International Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1972, Vol. 10, No. 3, s. 276–280.

⁴ S. Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave, London 1999, s. 2.

⁵ M. Ferrera, *The Boundaries of Welfare*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 15–16, 19–20.

Proces integracji europejskiej może być porównany z procesem formowania się państw, w którym zasadniczą rolę odgrywały różnego rodzaju instytucje. Z tej perspektywy istotne są:

- instytucje regulacyjne, służące kontroli nad ludnością (wojsko, policja, aparat administracyjny),
- instytucje socjalizujące, które tworzą wspólnotę poprzez budowanie tożsamości (system edukacji),
- instytucje demokratyczne, które zapewniają ramy dla aktywności politycznej społeczeństwa oraz
- instytucje opieki społecznej, które poprzez realokację zasobów gwarantują równe szanse życiowe obywatelom⁶.

Rozwijanie podobnych instytucji przez Unię Europejską może doprowadzić do stworzenia poczucia przynależności i emocjonalnej identyfikacji.

Wielu badaczy porównuje Unię Europejską do Stanów Zjednoczonych. Uznają oni, że zarówno USA, jak UE tworzą dwie odmiany jednego modelu demokracji – demokracji złożonej (*compound democracy*), wykazując tym samym cechy zarówno organizacji międzypaństwowej (konfederacyjnej), jak i organizacji ponadpaństwowej (federacyjnej). Nie są tylko związkiem państw, lecz także związkiem obywateli⁷.

Jeszcze inni badacze charakteryzują Unię Europejską jako państwo regulacyjne, które stanowi zbiór narodowych i ponadnarodowych instytucji regulacyjnych, dzielących wspólne wartości, cele i styl uprawiania polityki. Unia posiada funkcje typowe dla państwa, ponieważ ma bardzo dobrze rozwiniętą sferę działań regulacyjnych, natomiast słabiej – działań redystrybucyjnych i stabilizacyjnych⁸. W tym sensie Unia jako państwo jest przeciwieństwem państwa interwencyjnego i opiekuńczego. Jej zadaniem jest głównie usuwanie niedoskonałości jednolitego europejskiego rynku, natomiast powstrzymuje się od ingerencji w gospodarkę w celu redystrybucji zasobów. Nie ma legislatury, lecz ustalony proces legislacyjny, w którym uczestniczą różne instytucje.

⁶ *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stain Rokkan*, red. P. Flora i in., Oxford University Press, Oxford 1999.

⁷ S. Fabbrini, *Compound Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 2–4.

⁸ G. Majone, *A European Regulatory State?*, w: *European Union. Power and Policy-Making*, red. J. Richardson, Routledge, New York 1996, s. 276; G. Majone, *The Regulatory State and Its Legitimacy Problems*, „West European Politics” 1999, Vol. 22, No. 1, s. 18.

Unia jako federacja i jej krytyka

W literaturze przedmiotu widoczni są badacze, którzy wskazują, że UE uzyskała strukturę organizmu specyficznego dla federacji. Doszło bowiem do:

- podziału kompetencji między całość a części składowe, gdzie całość otrzymuje pewien zakres kompetencji pierwotnie należący do części,
- ukształtowania zasady subsydiarności, zgodnie z którą federacja podejmuje działania jedynie wtedy, gdy mogą one być lepiej wykonane na jej poziomie, a nie na poziomie części,
- uformowania zasady proporcjonalności, która oznacza zakaz podejmowania działań wykraczających poza uzgodnione cele i podstawę prawną,
- podtrzymywania zasady lojalności (solidarności), która zobowiązuje państwa do działania na rzecz wspólnych celów,
- uformowania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa wewnętrznego państw członkowskich⁹.

Istnieje jednak różnica między Unią Europejską a federacją, na którą chcę zwrócić uwagę. Otóż polega ona na tym, że w wypadku federacji suwerenność przynależy do całości, natomiast w wypadku Unii Europejskiej – suwerenność należy do jej części składowych (państw).

Warto zaznaczyć, że w niektórych państwach członkowskich UE jest pewien grunt do akceptacji idei federacji jako podstawy organizacyjnej Wspólnoty. Mają one bowiem doświadczenia federalistyczne z funkcjonowania podziału władzy. Dlatego mniej oporów przeciwko rezygnacji z części suwerenności wykazują państwa federalne, takie jak Niemcy, Włochy, Belgia i Hiszpania, w przeciwieństwie do państw unitarnych i scentralizowanych, takich jak Wielka Brytania, Francja czy Polska¹⁰.

Część badaczy proponuje federalizację Unii Europejskiej, przy czym punktem odniesienia jest dla nich federalizm amerykański. Z tej perspektywy w szczególności musieliby postulować utworzenie drugiej izby w Parlamencie Europejskim, składającej się z przedstawicieli państw członkowskich. Komisja Europejska powinna być odpowiedzialna wobec Parlamentu, natomiast Europejski Trybunał Sprawiedliwości powinien pełnić funkcje analogiczne do amerykańskiego Sądu Najwyższego¹¹.

⁹ J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 62–64.

¹⁰ F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, tłum. B. i M. Harasimowicz, Wydawnictwo WAM, Kraków 1999, s. 77.

¹¹ J. Habermas, *Postnational Constellations. Political Essays*, tłum. M. Pensey, MIT Press, Cambridge 2001, s. 109–112.

Zdaniem krytyków, model państwa federalnego jest próbą zastosowania starych ram instytucjonalno-terminologicznych do ujęcia nowych zjawisk. Podstawą powstania tradycyjnych federacji były interesy, które dotyczyły kwestii bezpieczeństwa i obrony przed zagrożeniem zewnętrznym. Federalna koncepcja obrony opiera się na unitarnej koncepcji terytorialności i federalnych siłach zbrojnych.

Dodają także, że proces integracji europejskiej przebiega inaczej niż w typowych federacjach. Otóż dokonuje się ona wokół przestrzeni ekonomicznej, a nie militarnej. W związku z tym Unia Europejska określana jest mianem odwróconej federacji, ponieważ przejęła wiele kompetencji na poziomie ponadnarodowym, np. w zakresie polityki publicznej, która tradycyjnie należy do członków federacji. Sfera gospodarcza (*low politics*) stanowi domenę centrum, a kwestie polityki zagranicznej, obrony i bezpieczeństwa (*high politics*) oraz legitymacji – domenę państw narodowych¹².

Zwróćmy także uwagę na stanowisko zwolenników otwartego konstytucjonalizmu, który polega na formalnoprawnym przyjęciu hierarchii. To podejście do integracji umożliwia zachowanie różnorodności, pozwala na tworzenie różnych kombinacji norm i ich indywidualnej interpretacji. Opiera się na koncepcji „konstytucyjnej tolerancji”, pozwalając na reinterpretacje, zachowanie wieloznaczności, kulturową kontekstualizację, czyli inną interpretację danej normy w poszczególnych państwach¹³.

Unia jako system wielopoziomowego zarządzania

Wydaje się, że badacze integracji europejskiej przyjmują „odruchowo”, iż Unia Europejska jest rodzajem federacji lub państwa narodowego. Moim zdaniem wynika to z tego, że najlepiej znają taką formę organizacji politycznej. Tymczasem strukturalnie funkcjonowanie UE można także odtworzyć za pomocą modelu wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance*). To podejście dostrzega, że władza została umiejscowiona na różnych poziomach – ponadnarodowym, regionalnym, narodowym i subnarodowym. To skutek choćby tego, że już od końca lat 50. dochodziło do przenoszenia kompetencji państwa na szczebel ponadnarodowy i ich dewolucji na szczebel regionalny i lokalny. Spowodowało to rozproszenie w procesach decyzyjnych między wiele terytorialnych poziomów. Natomiast suwerenność stała

¹² A.M. Sbragia, *Seeing the European Union Through American Eyes. The EU as Reflection on American Experience*, „European Political Science” 2005, Vol. 4, No. 2, s. 179–187; K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 33–42.

¹³ J. Staniszkis, *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 85–86. Zob. J.H.H. Weiler, M. Wind, *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

się nieco „schizofreniczna” w tym sensie, że zmienia się, a zarazem trwa w strukturze wielopoziomowego zarządzania¹⁴.

Wielopoziomowe zarządzanie oznacza, że kompetencje nakładają się na siebie oraz odbywa się stała interakcja podmiotów politycznych umiejscowionych na różnych poziomach działania i zarządzania. Zakłada ono utworzenie ponad państwami pewnej struktury hierarchicznej, jednak – inaczej niż w federacji, w której suwerenność przenoszona jest na wspólną władzę – główny punkt ciężkości znajduje się w poszczególnych państwach. Suwerenność nie jest tu grą o sumie zerowej; państwo pozostaje suwerenne, chociaż władza i związana z nią kontrola polityczna ulokowane są na wielu poziomach. Granice między zakreślonymi terytorialnie państwami tracą na znaczeniu. Zarazem stale odbywają się negocjacje między władzami na różnych poziomach – ponadnarodowym, narodowym i regionalnym, przy czym każdy z nich pełni inne funkcje¹⁵.

W modelu wielopoziomowego zarządzania Unię Europejską można uznać za system polityczny *sui generis*; nie jest więc ona analogiczna do państwa narodowego, lecz traktowana jak system zarządzania bez formalnego rządu. Pojęcie to odnosi się do wzrostu współzależności: wielopoziomowość określa współzależność między rządami operującymi na różnych terytorialnych poziomach, natomiast zarządzanie – współzależność między rządami a podmiotami pozarządowymi¹⁶.

Badacze wyróżniają dwa typy wielopoziomowego zarządzania: bardziej zhierarchizowany, bliższy koncepcji federacji, oraz policentryczny, w którym występuje wielość władz. W pierwszym z nich władza – podzielona na duże obszary – jest umiejscowiona na poziomach subnarodowym, narodowym i ponadnarodowym, przy czym kompetencje nie nakładają się na siebie. Drugi charakteryzuje się kompleksowym systemem określonych funkcjonalnie jurysdykcji i nakładających się na siebie kompetencji¹⁷.

Wielopoziomowe zarządzanie ma tę zaletę, że daje szansę przewyższenia diadyczności, czyli podziału na stosunki wewnętrzne i międzynarodowe UE. Mieści się także między dwoma głównymi podejściami teoretycznymi do integracji europejskiej: międzyrządowością (anarchia) i ponadnarodowością (hierarchia). Podejście

¹⁴ T.E. Aalberts, *Sovereignty Reloaded? A Constructivist Perspective on European Research*, „Webpapers on Constitutionalism and Governance beyond the State” 2005, No. 2, s. 1–3.

¹⁵ L. Hooghe, G. Marks, *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, „American Political Science Review” 2003, Vol. 96, No. 2, s. 234.

¹⁶ I. Bache, M. Flinders, *Themes and Issues in Multi-Level Governance*, w: I. Bache, M. Flinders, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, New York 2004, s. 3.

¹⁷ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, Lanham 2001, s. 3–4.

międzyrządowe zakłada utrzymanie i umocnienie państwa w procesie integracji europejskiej, a podejście ponadnarodowe – jego obumarcie i odtworzenie na wyższym poziomie.

Krytycy modelu wielopoziomowego zarządzania zwracają uwagę na to, że stosujący go koncentrują się na procesie, natomiast nie interesują się tym, co jest ostatecznym celem integracji oraz nie doceniają znaczenia państw. Część badaczy utrzymuje jednak, że zaletą powyższego modelu jest ukazanie Unii Europejskiej przez pryzmat obecnych w niej sieci podmiotów polityki (*policy networks*). To z kolei pozwala lepiej dostrzec jej niehierarchiczny charakter. Ukazuje także, że państwa członkowskie odgrywają wciąż nowe role i powstają nowe sytuacje, w których czasami nie wyłania się jedno suwerenne centrum władzy, a zarządzanie odbywa się w ramach policentrycznych i wielopoziomowych sieci podmiotów publicznych i prywatnych.

Model ten ukazuje, że w samej Unii Europejskiej podejmowanie decyzji w coraz większym zakresie przechodzi w ręce podmiotów niepaństwowych zorganizowanych w sieci, odgrywających dużą rolę w procesie negocjacyjnym. Podmioty te wywodzą się z różnych organizacji wchodzących ze sobą w interakcje. Mają charakter publiczny lub prywatny, połączone są więzami umożliwiającymi wymianę wiedzy, informacji i innych zasobów. Polityka jest wynikiem wzajemnej intensywnej penetracji elit politycznych i administracyjnych na różnym poziomie¹⁸.

Unia jako imperium

Część badaczy twierdzi, że struktura UE ze swoim wielopoziomowym systemem rządów przypomina neośredniowieczne imperium. Obecne są w niej zachodzące na siebie systemy władzy i obszary lojalności. Badacze posługują się metaforą „miękkiego” imperium lub hegemonii, z tą różnicą, że centrum zbudowane jest nie wokół zdolności do podbijania innych państw, lecz integrowania ich za pomocą instrumentów prawnego uzasadnienia¹⁹. J. Zielonka nazywa dwa przeciwstawne modele Unii Europejskiej superpaństwem typu westfalskiego oraz imperium neośredniowiecznym. Różnice między nimi dotyczą postrzegania granic (ustalone lub płynne), poziomu rozwoju gospodarczego (zbliżony lub zróżnicowany), struktury władzy (hierarchiczna

¹⁸ J. Peterson, *Policy Networks and European Union Policy Making. A Reply to Kassim*, „West European Politics” 1995, Vol. 18, No. 2, s. 391; Ch. Jönsson i in., *Negotiating in Networks in the European Union*, „International Negotiations” 1998, Vol. 3, s. 321.

¹⁹ O. Waever, *Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies*, „Journal of International Affairs” 1995, Vol. 48, No. 2, s. 425.

lub policentryczna), obywatelstwa (jednolite lub zróżnicowane) oraz suwerenności (pełna i unitarna lub zróżnicowana funkcjonalnie)²⁰.

U. Beck i E. Grande twierdzą, że Unia Europejska stanowi nowy porządek panowania, a jej zrozumienie jest możliwe poprzez odniesienie do idei imperium, które akceptuje asymetrię władzy, zrywa z fikcyjną równością państw. Natomiast nie powinno się porównywać Unii z państwem, ponieważ uniemożliwia to właściwe zrozumienie jej istoty.

Państwo i imperium pełnią te same funkcje panowania. Dążą do zapewnienia bezpieczeństwa i dobrobytu obywateli, jednak czynią to na różne sposoby. Państwo tworzy trwałe granice, kierując się logiką wykluczenia, natomiast imperium uznaje zmienność granic i kierując się logiką ekspansji, rozciąga je na zewnątrz.

Państwa i imperia stoją wobec innych zagrożeń. Zagrożeniem dla państwa są przerosty wewnętrzne, przejawiające się nadmierną rozbudową aparatu biurokratycznego i symptomami państwa dobrobytu, natomiast ryzykiem dla imperium są przerosty zewnętrzne, związane z organizacją, zasobami i tożsamością. Suwerenność państwa cechuje formalna równość jego członków, natomiast suwerenność imperialną – asymetria form i praw członkowskich²¹.

Elementami konstytucyjnymi imperiów przednowoczesnych były jednostki feudalne, natomiast imperiów nowoczesnych – państwa o zróżnicowanym poziomie suwerenności (w pełni suwerenne, półsuwerenne i niesuwerenne). Dzisiejsze imperium europejskie cechuje:

- asymetryczny porządek panowania (status, prawa i obowiązki państw różnią się),
- otwartość granic i zmienna struktura przestrzenna,
- wielonarodowa struktura społeczna,
- integracja przez prawo, współpracę i konsensus (a nie poprzez podbój),
- dążenie do dobrobytu (nieograniczony dostęp do rynków zbytu) i bezpieczeństwa (obejmowanie kontrolą stref niepewności),
- horyzontalna i wertykalna integracja instytucjonalna,
- sieciowy charakter władzy,
- suwerenność kosmopolityczna,
- kosmopolityzm emancypacyjny (gdzie podkreślanie różnicy służy umocnieniu autonomii)²².

²⁰ J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 12.

²¹ U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 108–110.

²² *Ibidem*, s. 117–131.

Oddziaływanie Unii Europejskiej na suwerenność

Powyżej przedstawiłem spojrzenia badaczy na kwestie strukturalne i organizacyjne UE. Mają one niewątpliwie wpływ na kluczowe zagadnienie w UE, jakim jest suwerenność państw i samej Unii. Poniżej chcę dokonać przeglądu stanowisk wobec poziomu wpływu procesu europeizacji na samodzielność polityki wewnętrznej państw i zagadnienia ich suwerenności.

Część badaczy przypisuje europeizacji zasadniczą siłę sprawczą, która ma prowadzić do zmian w polityce państw. Ich zdaniem, działania na poziomie Unii Europejskiej powodują zmiany wewnętrzne, jakkolwiek trzeba powiedzieć, że formalnie Unia nie dyktuje państwom określonych rozwiązań instytucjonalnych w żadnej sprawie. Natomiast jest tak, że rządy i systemy administracyjne różnie odpowiadają na presję czy inicjatywy UE, co uwarunkowane jest tradycjami administracyjnymi, dominującymi wartościami, środkami oraz zdolnościami adaptacyjnymi²³.

Są takie stanowiska, jak to Claudio M. Radaelliego, który twierdzi, że polityka unijna w coraz większym stopniu penetruje system polityczny państw²⁴. Występują procesy tworzenia, dyfuzji i instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych zasad, procedur, stylów działania, przekonań i paradygmatów, które określane są najpierw na szczeblu unijnym, a następnie włączane w logikę działania na szczeblu państwa.

Europeizacja nie oznacza konwergencji homogenizacji struktur aparatu państwa, chociaż może ona być jej rezultatem. Natomiast państwa starają się dostosować do polityki europejskiej poprzez prowadzenie swojej określonej polityki i tworzenie instytucji. Europeizacja może jednak także pogłębiać różnice, jak w wypadku polityki transportowej. Badania empiryczne wykazują, że wpływ oddziaływania integracji europejskiej na poszczególne państwa jest zróżnicowany, a ich struktury administracyjne znacznie się między sobą różnią²⁵.

Całkiem odmienne stanowisko zajmują U. Beck i E. Grande. Ich zdaniem, europeizacja przekształca państwa narodowe w państwo transnarodowe. Interesy narodowe i europejskie scalają się do tego stopnia, że te pierwsze postrzegane są jako drugie. Zarazem instrumentalizacja interesu europejskiego jako reguły działania stwarza zagrożenie dla realizacji interesów własnych. Państwa maksymalizują swoje interesy

²³ G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 100–110.

²⁴ C.M. Radaelli, *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, *European Integration online Papers* 2000, Vol. 8, No. 4, s. 3.

²⁵ Ch. Pollitt, G. Bouckert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford 2011.

narodowe, przestrzegając europejskich reguł gry, a nie czyniąc użytek z własnej suwerenności. Badacze konkludują, że „europeizacja nie oznacza nic innego jak tylko wymuszanie od nich [państw] »krok po kroku« części ich suwerenności i przeobrażanie jej w suwerenność kosmopolityczną”²⁶.

Sposoby wykonywania suwerenności

Prawnicy międzynarodowi dowodzą, że fakt, iż państwa przekazują niektóre kompetencje organom wspólnotowym nie oznacza ograniczenia ich suwerenności. Oznacza jedynie ograniczenie jej wykonywania. W tym sensie suwerenność „pozostaje” nadal przy państwach.

Suwerenność państwa nie jest sumą jego kompetencji do działania w określonych dziedzinach. Władza państw polega na zdolności (władztwie) do określania swoich kompetencji, natomiast Unia nie ma zdolności autokreacyjnych, w tym kreowania zakresu swoich kompetencji (UE nie ma metakompetencji) i z tego powodu nie można zasadnie mówić o suwerenności na szczeblu UE. Rdzeniem organizacji pozostaje państwo, sprawne w wymiarze ustawodawczym, wykonawczym i sądowym. Jest podstawowym elementem unijnego systemu i jest warunkiem dalszej integracji w Europie²⁷.

Państwa, uczestnicząc w procesie integracji europejskiej, utrzymują swoją suwerenność, rozumianą jako metakompetencja, czyli kompetencja kompetencji. Jednocześnie zdobywają nowe możliwości realizacji swoich interesów, wykonywania kompetencji poprzez oddziaływanie na środowisko międzynarodowe.

A zatem państwo suwerenne może zgodnie z konstytucją przekazać swoje prawa, jeżeli dokonuje się to za zgodą suwerena, czyli narodu. Wówczas jest realizacją suwerennych praw w celu osiągnięcia korzyści, których państwo nie mogłoby osiągnąć w inny sposób (choć z tradycyjnego punktu widzenia byłoby to ograniczenie suwerenności).

Wśród prawników spotyka się także opinie, że w wyniku integracji europejskiej suwerenność ulega podziałowi. Nowe rozumienie suwerenności dotyczy możliwości realizacji interesów państwa, a nie zakresu swobody decyzyjnej. Na przykład brytyjski filozof prawa N. MacCormick utrzymuje, że państwa członkowskie Unii Europejskiej

²⁶ U. Beck, E. Grande, op.cit., s. 147–148, 234.

²⁷ A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 18.

nie pozostają w pełni suwerenne w szerszym znaczeniu tego słowa i proponuje określić ich sytuację mianem suwerenności podzielonej (*devided*)²⁸.

W teorii wielopoziomowego konstytucjonalizmu władza w Unii Europejskiej podzielona jest natomiast między różne szczeble. Suwerenność ma charakter złożony, a powstawanie władzy ponadnarodowej implikuje utratę suwerennych kompetencji państw członkowskich²⁹.

Inni wskazują, że w Unii Europejskiej następuje podział funkcji między różne podmioty w ramach jednolitego systemu prawa. W wybranych obszarach Unia harmonizuje prawo wewnętrzne swoich członków z prawem europejskim, tworząc jeden system prawa. Utrata części suwerenności zostaje zrekompensowana uczestnictwem w działaniu zbiorowym całej społeczności. Holistyczna koncepcja suwerenności zakłada, że jest ona niepodzielna, a wszystkie działania państwa, także te podejmowane wspólne z innymi, są suwerenne. W Unii Europejskiej główne zadania państwa mogą być skutecznie wykonywane jedynie razem z innymi. Rośnie udział działań wspólnych, które są w pełni suwerenne, kosztem działań indywidualnych³⁰.

Modele suwerenności

Z perspektywy prawa można wyróżnić cztery ujęcia suwerenności w Unii Europejskiej:

- suwerenność absolutną i unitarną,
- suwerenność wspólną i dzieloną,
- postsuwerenność, oznaczającą brak suwerenności, oraz
- suwerenność kooperatywną (partycypacyjną)³¹.

Zwolennicy tradycyjnej suwerenności absolutnej i unitarnej utrzymują, że suwerenność w poszczególnych sprawach może należeć albo do państw członkowskich, albo do Unii Europejskiej jako całości, lecz nie do obu poziomów naraz. Większość badaczy utrzymuje jednak, że suwerenność absolutna i unitarna nie oddaje pluralistycznej rzeczywistości prawnej Unii.

Suwerenność wspólna i dzielona zakłada, że suwerenność państw została dezagregowana i nastąpiła ponowna agregacja suwerenności na szczeblu Unii Europejskiej.

²⁸ N. MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 132–133.

²⁹ Zob. C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość...*, op.cit., s. 89–92.

³⁰ R. Stemplowski, *Suwerenność niepodzielna*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2003, t. 3, nr 1, s. 7–10.

³¹ S. Besson, *Sovereignty in Conflict*, „European Integration online Papers” 2004, Vol. 15, No. 6, s. 17.

Krytycy wskazują jednak, że podejście to umiejscawia suwerenność jednocześnie na kilku poziomach, co jest sprzeczne z ideą suwerenności jako jednoczącej władzy w ramach społeczności.

Postsuwerenność oznacza rezygnację z prób wyjaśniania struktury Unii Europejskiej za pomocą pojęcia suwerenności. Uznaje się tu, że tradycyjna suwerenność ma sens w sytuacji systemu, który charakteryzują: państwowocentryzm, centralizacja i homogeniczny *demos*. Natomiast postsuwerenność ma zastosowanie z uwagi na to, że w UE mamy do czynienia z takimi cechami, jak wielopoziomowe zarządzanie, decentralizacja i pluralizm³². Krytycy wskazują jednak, że podejście to nie uwzględnia epistemicznej i normatywnej roli, jaką odgrywa suwerenność. Prawo do ostatecznej władzy w Unii Europejskiej roszczą sobie zarówno państwa, jak i instytucje unijne, np. Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Suwerenność kooperatywna (partycypacyjna) odrzuca podejście postsuwerenności, ale też nie akceptuje ortodoksyjnej suwerenności unitarnej, a zarazem odrzuca możliwość podziału suwerenności. Zwolennicy tego podejścia uważają, że na tym etapie integracji europejskiej państwa nie mogą wykonywać swoich tradycyjnych kompetencji samodzielnie. Suwerenność nakłada na państwa obowiązek współpracy w celu ochrony takich wartości, jak standardy demokratyczne i prawa człowieka. W ten sposób, paradoksalnie, państwa raczej umacniają niż osłabiają swoją suwerenność indywidualną³³.

Dzielenie i łączenie suwerenności

Warto także nadmienić, już poza teoretycznymi rozważaniami, że w państwach Unii Europejskiej widoczne są różne koncepcje pojmowania suwerenności rozumianej jako pewne doświadczenia zbiorowe. Warto je tu pokrótce przytoczyć. W niemieckim doświadczeniu historycznym widoczna jest koncepcja suwerenności dzielonej. Najpierw stosowano ją w odniesieniu do sfery relacji między częściami składowymi, gdzie rząd centralny dzielił suwerenność z innymi instytucjami społecznymi. Natomiast w wypadku Unii Europejskiej ma ona zastosowanie także w odniesieniu do sfery relacji państwa federalnego z podmiotami zewnętrznymi³⁴.

³² R. Bellamy, *Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty in the European Union*, w: *Sovereignty in Transition*, red. N. Hart Publishing, Oxford 2003, s. 189.

³³ S. Besson, *op.cit.*, s. 17–18.

³⁴ G. Ionescu, *Between Sovereignty and Integration. Introduction*, w: *Between Sovereignty and Integration*, red. G. Ionescu, Croom Helm, London 1974, s. 15–16.

Znana jest także koncepcja suwerenności jako zasobu, wywodząca się z francuskiego doświadczenia historycznego. Zakłada ona możliwość wymienia suwerenności w relacjach z innymi podmiotami, oddawania i odzyskiwania jej części oraz powrót do stanu pełnej autonomii. Państwo oddaje części swojej suwerenności międzynarodowej instytucji, np. Unii Europejskiej, gdzie jest ona na nowo rozdzielana³⁵. Jest także koncepcja suwerenności wspólnej, która zakłada, że państwa członkowskie Unii Europejskiej będą wykonywały razem określone kompetencje. Dodajmy, że tradycyjne prawo międzynarodowe nie akceptuje tego podejścia, uznając, że suwerenność nie leży w podmiocie, który działa, lecz w podmiocie, który uprawnia do działania, zgodnie z określoną w Traktatach Wspólnot Europejskich (TWE) zasadą „powierzenia” (*conferral principle*).

Koncepcje suwerenności dzielonej, suwerenności jako zasobu i suwerenności wspólnej obecne są w procesie integracji europejskiej. Suwerenność dzielona jest między państwa członkowskie a Unię Europejską. Państwa „udzielają jej” sobie i razem ją użytkują. Użytkowanie suwerenności opiera się, z jednej strony, na zintegrowaniu polityki wspólnotowej, natomiast z drugiej – na zachowaniu podmiotowości państw narodowych.

Z kolei koncepcja suwerenności jako zasobu dopuszcza przekazanie części suwerenności Unii Europejskiej do wspólnego wykonywania, ale także możliwość jej odzyskania. Brak jednak danych empirycznych wskazujących, że możliwy jest powrót do stanu wyjściowego, czyli do stanu sprzed integracji, chociaż pojawiają się głosy o możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej Wielkiej Brytanii czy dotkniętej kryzysem Grecji.

Niewątpliwie pogłębienie integracji pociąga za sobą powiększanie zakresu spraw, które państwa rozstrzygają, odwołując się do formuły suwerenności wspólnej oraz suwerenności delegowanej do instytucji ponadnarodowych, kosztem suwerenności państw członkowskich. Część suwerenności państw zostaje przekazana do większego instytucjonalnego „pojemnika”. Suwerenność wspólna odnosi się do sposobu sprawowania władzy – wspólnie przez grupę rządów, przy jednoczesnym podzieleniu jej na różne dziedziny. Wspólne realizowanie zasady suwerenności odbywa się w formie wspólnych decyzji na forum Rady i ciał jej podległych.

Wobec powyższego państwa mają do wyboru trzy rodzaje działania:

- samodzielne, które występuje w dziedzinach, gdzie stosowana jest jednomyślność i prawo weta,

³⁵ J. Gow, *Shared Sovereignty, Enhanced Security. Lessons from the Yugoslav War*, w: *State Sovereignty. Change and Persistence in International Relations*, red. S.H. Hashmi, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 1997, s. 167.

- wspólne realizowanie zasady suwerenności w dziedzinach, w których stosowane jest głosowanie większościowe,
- delegowanie uprawnień na rzecz instytucji ponadnarodowych.

Różne modele suwerenności pociągają za sobą różne rodzaje ryzyka, gdy państwa decydują się na ich praktykowanie. Wspólne realizowanie zasady suwerenności łączy się z ryzykiem zostania przegłosowanym, natomiast delegacja uprawnień – z ryzykiem utraty kontroli nad procesem decyzyjnym. Przechodzenie na kolejne poziomy współpracy oznacza wzrost efektywności działania, lecz także implikuje zwiększenie ryzyka politycznego (tabela 1).

Tabela 1. Sposoby wykonywania suwerenności w Unii Europejskiej

Rodzaje suwerenności	Podjęcie decyzji	Ryzyko polityczne	Występowanie
Suwerenność państwa	jednomyślność	ograniczone	decyzje podejmowane w Radzie w wyniku przetargów negocjacyjnych w ramach mechanizmu jednomyślności (np. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa)
Suwerenność wspólna	głosowanie większościowe	średnie	decyzje podejmowane w Radzie poprzez głosowanie za pomocą głosów ważonych (np. Wspólna Polityka Rolna)
Suwerenność delegowana	bez udziału państwa	poważne	decyzje podejmowane przez instytucje ponadnarodowe, takie jak Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny (np. Wspólna Polityka Monetarna w Unii Gospodarczo-Walutowej)

Źródło: opracowanie własne.

Kiedy zatem państwa członkowskie decydują się na odejście od zasady jednomyślności na rzecz uwspólnotwienia lub delegowania suwerenności? Badacze utrzymują, że dzieje się tak w sytuacji, gdy rządy państw współpracują na rzecz realizacji wspólnych celów, chcą zademonstrować swój determinizm, działać efektywnie i zapobiec ewentualnym trudnościom na drodze do ich osiągnięcia. Ustanawiają wówczas wspólne procedury decyzyjne lub upoważniają neutralne instytucje do inicjowania, mediowania, interpretowania i wprowadzania w życie porozumień sprzyjających dążeniu do tych celów³⁶.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej mają swój udział we wspólnej suwerenności, który określony jest przez siłę głosu w Radzie UE. Kompetencje przekazane Unii przez państwa wskazują, jak duży „tort” jest do podziału, natomiast siła głosu w Radzie określa wielkość kawałków tego tortu, przypadających poszczególnym państwom. Udział we wspólnie wykonywanej suwerenności zależy od sposobu podejmowania decyzji w danej dziedzinie. W tych dziedzinach, w których decyzje podejmowane

³⁶ A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, No. 4, s. 509–510.

są jednomyślnie, każde państwo ma taki sam głos, natomiast w tych, w których podejmowane są większością kwalifikowaną, kryterium siły głosu państwa jest podwójne. Zgodnie z traktatem lizbońskim stanowi je liczba ludności i liczba państw.

Ważna jest także zdolność wykorzystania udziału we wspólnej suwerenności na rzecz realizacji interesów państwa i społeczeństwa. Zależy ona od potęgi państwa, możliwości zawierania koalicji, zdolności negocjacyjnych, sprawności instytucji państwowych oraz jakości pracy urzędników.

Suwerenność w wybranych obszarach

Jak już wyżej zazaczyłem, polityka państw członkowskich staje się przedmiotem oddziaływania ze strony polityki prowadzonej na szczeblu europejskim. Pod tym wpływem polityka państw członkowskich ulega stopniowej reorientacji w sposób, który odzwierciedla preferencje, politykę i praktyki ustanowione przez europejskie systemy zarządzania. Znaczny poziom oddziaływania zachowuje idea wspólnego rynku, fakt wprowadzenia euro, a także zaostrzenie konkurencji wolnorynkowej oraz rozszerzanie Unii Europejskiej.

Innymi słowy, integracja europejska wpływa pośrednio lub bezpośrednio na procesy, struktury i ramy poznawcze państw członkowskich w różnych sferach polityki i ekonomii³⁷. Poniżej opisane są przykłady wskazujące na to, jak rozmiar władztwa (suwerenności) państw nad określonymi obszarami zmienia się w wyniku ich członkostwa w UE (europeizacji). Szczególnie jest to widoczne w sferze:

- społecznej,
- monetarnej oraz
- obywatelstwa europejskiego.

Suwerenność w zakresie rozwiązań społecznych

W zakresie polityki wobec spraw społecznych bezpośrednim wyzwaniem dla tradycyjnej suwerenności państw jest dążenie do „zamknięcia” terytorium. Trudności wynikają z takich zjawisk europejskich, jak: zwiększony przepływ kapitału przez granice, migracje pracowników, większa płynność międzynarodowych rynków

³⁷ T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012, s. 8–9.

finansowych i ich wpływ na dokonywane przez państwa wybory oraz ograniczenia nakładane przez ponadnarodowe reżimy na fiskalną i monetarną autonomię państw.

Wyzwaniem dla suwerenności państw jest także dostosowanie się do ponadnarodowego reżimu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Określa on warunki, na jakich uprawnienia uzyskane w ramach systemu jednego państwa mają być przenoszone do systemu innego państwa.

Rozporządzenie Rady nr 1408 z 1971 r. wprowadzało cztery zasady:

- równego traktowania wszystkich obywateli państw członkowskich,
- kumulowania okresów ubezpieczenia,
- przenoszenia uprawnień,
- stosowania jednego prawa – *lex loci laboris*.

Chociaż powyższe zasady sprzeczne były z zasadą terytorialności, nie ograniczały one suwerenności socjalnej państw członkowskich, które utrzymały kompetencje określenia zasad zabezpieczenia społecznego na swoim terytorium³⁸.

Unia Europejska wywiera jednak niezaprzeczalny wpływ na narodową politykę społeczną. W szczególności decyzje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stopniowo osłabiają sprawowaną przez państwo kontrolę nad beneficjentami, którzy uzyskali prawo do korzystania z uprawnień w innym państwie członkowskim. W konsekwencji europejskie państwo dobrobytu stało się „semi suwerenne” na skutek zakorzenienia w europejskim procesie decyzyjnym, powstającym pod wpływem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Suwerenność społeczną państw osłabia także zewnętrzne oddziaływanie zagranicznych systemów ubezpieczeniowych oraz swoboda działania towarzystw ubezpieczeniowych na terenie innego państwa członkowskiego. Najważniejsze znaczenie może mieć jednak kwestionowanie zasady obowiązkowego udziału w narodowych systemach opieki społecznej, który daje finansową bazę dla narodowej polityki społecznej i systemu redystrybucji. Europejski Trybunał Sprawiedliwości jak na razie nie uwzględnił żądań państw w odniesieniu do pierwszego filaru, zaakceptował jednak wolność w wyborze ubezpieczyciela w ramach drugiego filaru (ubezpieczenia dodatkowe). Trybunał chroni więc główną bazę społecznej suwerenności państw, jednak nakłada na nią ograniczenia, głosząc, że obywatele i rezydenci przyczyniają się do właściwego funkcjonowania krajowych systemów solidarności społecznej, jednak tylko do granicy wpłat w ramach obowiązkowego pierwszego filaru³⁹.

³⁸ M. Ferrera, *European Integration and Social Sovereignty. Changing Boundaries, New Structuring?*, University of Pavia, Pavia 2000, s. 11–12.

³⁹ *Ibidem*, s. 16–17.

Suwerenność państw członkowskich również okazała się problematyczna w dziedzinie ubezpieczeń zdrowotnych. Wymagano, aby pacjenci poszukujący opieki za granicą byli wcześniej zarejestrowani przez właściwe instytucje narodowe, takie jak Narodowy Fundusz Zdrowia (nie dotyczyło to imigrantów i ofiar wypadków w podróżach krótkookresowych). Wymienione wymagania państw zostały jednak zakwestionowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który stwierdził, że co prawda państwa mają prawo do organizowania swojego systemu opieki zdrowotnej w sposób, jaki uznają za właściwy, jednak postanowienia w tym zakresie nie mogą zostać wyłączone z zasad wolnego przepływu osób.

Zasada zatwierdzania leczenia w innym państwie członkowskim nie może zamykać drogi do uzyskania zwrotu kosztów według stawek takiego samego leczenia w państwie ubezpieczenia. Można odmówić zwrotu kosztów jedynie w wypadku poważnego zagrożenia dla równowagi finansowej krajowego systemu opieki zdrowotnej lub w związku z wymaganiami związanymi z zapewnieniem zdrowia publicznego⁴⁰. W praktyce jednak inercja instytucjonalna sprawia, że niektóre rozwiązania, w tym narodowe struktury opieki społecznej i zdrowotnej, trwają i zapewne niewiele osób będzie korzystać z nowych możliwości, jakie daje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Suwerenność monetarna

Suwerenność monetarna określa prawo do „tworzenia pieniądza”, decydowania o tym, co jest na danym terytorium akceptowanym środkiem płatniczym. Zdaniem wielu uczonych, jeżeli państwo jednostronnie wiąże swoją walutę z walutą innego państwa, przekazuje mu część swojej politycznej suwerenności, nie może bowiem kontrolować własnej polityki monetarnej⁴¹. Jednak prawnicy międzynarodowi, którzy przyjmują stanowisko restrykcyjne wobec suwerenności państwa, krytykują ekonomistów za utożsamianie kompetencji emisyjnej z suwerennością monetarną⁴². Ich zdaniem, ta ostatnia jest elementem suwerenności państwa i ma najszerszy charakter. Węższy zakres ma kompetencja emisyjna, czyli uprawnienia do emisji pieniądza; jeszcze węższy – kompetencja waloryzacyjna, czyli możliwości ustalania wartości pieniądza.

⁴⁰ Ibidem, s. 17–18.

⁴¹ R. A. Mundell, *Monetary Unions and the Problem of Sovereignty*, „Annals of American Academy of Political and Social Sciences” 2002, No. 579, s. 124.

⁴² A. Nowak-Far, *Suwerenność państwa a jednolita waluta europejska*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość...*, op.cit., s. 200.

Tworząc Unię Gospodarczą i Walutową, państwa pozbawiły się prawa emisji pieniądza, rezygnując w ten sposób z suwerenności monetarnej. Etapy prowadzące do Unii Gospodarczej i Walutowej obejmowały zniesienie ograniczeń w przepływie kapitału, określenie kryteriów konwergencji (fiskalnych, monetarnych, kursu walutowego) oraz wprowadzenie euro⁴³. Zwolennicy suwerenności jako zasobu twierdzą z kolei, że państwa, które przystąpiły do strefy euro, postanowiły wykonywać swoją suwerenność w określony sposób. Używają one suwerenności do zatwierdzania określonych reguł współpracy z innymi członkami Unii Europejskiej.

Spotyka się także opinie, że utworzenie strefy euro potencjalnie umacnia suwerenność państwa, zarówno w stosunku do środowiska zewnętrznego, poprzez możliwość wpływu na decyzje instytucji ponadnarodowych, jak i w stosunku do środowiska wewnętrznego, dzięki legitymizowaniu koniecznych reform społecznych i budżetowych. Skoro bowiem unia walutowa lepiej służy realizacji interesów państw członkowskich niż samodzielność walutowa, państwo staje się po przystąpieniu do niej bardziej suwerenne. Nowe możliwości równoważą utratę symbolu waluty narodowej. Jednakże kryzys finansowy, który dotknął państwa członkowskie Unii Europejskiej, skłania wielu obserwatorów do stwierdzenia, że skuteczna obrona gospodarki narodowej wymaga zachowania przez państwo niezależności w sprawach monetarnych.

Obywatelstwo europejskie

Suwerenność narodowa znajduje swój wyraz w decydowaniu o formach i treści obywatelstwa. Koncepcja obywatelstwa europejskiego nawiązuje do idei międzyobywatelstwa europejskiego (*intercitoyenneté européenne*) R. Picarda z 1947 r., która zakłada poszanowanie praw i obowiązków obywateli każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w czasie ich zamieszkiwania w innym państwie członkowskim⁴⁴.

Rozwój obywatelstwa europejskiego następował poprzez znoszenie dyskryminacji wobec pracowników pochodzących z innych państw członkowskich. Ale początkowo osoby niebędące pracownikami i nienależące do rodzin pracowników były z obywatelstwa europejskiego wyłączane. Wynikało to z obawy przed „turystyką socjalną”, czyli przenoszeniem się do państw, w których standardy opieki społecznej są wyższe.

⁴³ Zob. A. Nowak-Far, *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011; R. Żak, *Unia Gospodarczo-Walutowa – aspekty teoretyczne i praktyczne*, w: *Integracja Europejska. Implikacje dla Polski*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo WAM, Kraków 1999, s. 173–225.

⁴⁴ R. Picard, *L'Unité Européenne par L'Intercitoyenneté*, SPID, Paris 1948. Zob. C. Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1999, s. 64.

Kolejnym etapem było przyznanie pracownikom pochodzącym z innych państw członkowskich praw politycznych, od 1986 r. obejmujących udział w wyborach lokalnych. U podstaw zainteresowania problematyką obywatelstwa leżały także wydarzenia polityczne po 1989 r. – zjednoczenie Niemiec, odzyskanie niepodległości przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej i konflikty narodowościowe na Bałkanach, intensyfikacja integracji europejskiej, czego wyrazem był Traktat z Maastricht oraz rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód, a także wzrost imigracji z Południa i Wschodu, wymagający opracowania właściwej polityki w tym zakresie⁴⁵.

Inspiracji dla konceptualizacji problemu obywatelstwa w Unii Europejskiej może dostarczyć idea rezydencji, która występuje w brytyjskim systemie prawa od XIII w. Rezydent, czyli cudzoziemiec mieszkający na stałe w danym państwie, miał na podstawie prerogatyw królewskich niektóre przywileje, takie jak prawo do posiadania ziemi. Trzy rodzaje statusu społecznego – obywatel, rezydent i obcy – różni rodzaj więzi ze wspólnotą polityczną oraz poziom przyznanych praw. W Unii Europejskiej pojęcie rezydencji zostało zastosowane do określenia statusu robotników migrujących do Europy Zachodniej od lat 60., którzy następnie zostali tam jako rezydenci i korzystają z określonych praw⁴⁶.

Obywatelstwo europejskie obejmuje szeroki zakres praw: swobodę poruszania się i osiedlania, prawo do udziału w wyborach lokalnych, prawo do petycji do Parlamentu Europejskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich UE, prawa do ochrony i opieki dyplomatycznej oraz konsularnej w państwach trzecich, a także prawa do opieki zdrowotnej, prawa w zakresie stosunków społecznych, edukacji, kultury i ochrony środowiska⁴⁷.

Przemiany suwerenności

Moim zdaniem, właściwa analiza suwerenności wymaga wzięcia pod uwagę tego, że Unia Europejska rzeczywiście dysponuje sankcjami politycznymi i ekonomicznymi, które wywierają wpływ na państwa członkowskie. Ale suwerenność nie powinna być definiowana tylko według kryteriów formalnych i prawnych. Trzeba

⁴⁵ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, tłum. B. Markiewicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1993, s. 5–6.

⁴⁶ N. Walker, *Denizenship and the Deterritorialization in the EU*, „EUI Working Papers LAW” 2008, No. 8, s. 1–2.

⁴⁷ S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 64–73.

skierować uwagę na rzeczywiste źródła władzy, takie jak wiedza, informacja i ekspertyza. Elementem definiującym suwerenność jest raczej zdolność do politycznej kontroli, a państwa członkowskie nie sprawują jej w obszarach, w których decyzje są podejmowane na poziomie unijnym⁴⁸.

Proces integracji europejskiej powoduje desuwerenizację państwa w pewnych zakresach, redystrybucję atrybutów suwerenności w wymiarze terytorialnym, jak i w przekroju funkcjonalnym. Unia Europejska zagraża suwerenności materialnej państwa, czyli jego wyższości jako źródła władzy w poszczególnych sektorach na danym terytorium i nad ludnością oraz „suwerenności rozstrzygania”, czyli pretensji państwa do władzy ostatecznej w wypadku wystąpienia sporu.

Bibliografia

- Aalberts T.E., *Multilevel Governance and the Future of Sovereignty. A Constructivist Perspective*, „Working Papers Political Science” 2002, No. 4, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Aalberts T.E., *Sovereignty Reloaded? A Constructivist Perspective on European Research*, „Webpapers on Constitutionalism and Governance beyond the State” 2005, No. 2.
- Bache I., Flinders M., *Themes and Issues in Multi-Level Governance*, w: I. Bache, M. Flinders, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, New York 2004.
- Barcz J., *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Beck U., Grande E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Bellamy R., *Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty in the European Union*, w: *Sovereignty in Transition*, red. N. Walker, Hart Publishing, Oxford 2003.
- Besson S., *Sovereignty in Conflict*, „European Integration online Papers” 2004, Vol. 15, No. 6.
- Fabbrini S., *Compound Democracies*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Ferrera M., *European Integration and Social Sovereignty. Changing Boundaries, New Structuring?*, University of Pavia, Pavia 2000.
- Ferrera M., *The Boundaries of Welfare*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Gow J., *Shared Sovereignty, Enhanced Security. Lessons from the Yugoslav War*, w: *State Sovereignty. Change and Persistence in International Relations*, red. S.H. Hashmi, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 1997.

⁴⁸ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance...*, op.cit., s. 5–8; T.E. Aalberts, *Multilevel Governance and the Future of Sovereignty. A Constructivist Perspective*, „Working Papers Political Science” 2002, No. 4, Vrije Universiteit, Amsterdam, s. 6–7.

- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2012.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, tłum. B. Markiewicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1993.
- Habermas J., *Postnational Constellations. Political Essays*, tłum. M. Pensa, MIT Press, Cambridge 2001.
- Hix S., *The Political System of the European Union*, Palgrave, London 1999.
- Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, Lanham 2001.
- Hooghe L., Marks G., *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, „American Political Science Review” 2003, Vol. 96, No. 2.
- Ionescu G., *Between Sovereignty and Integration. Introduction*, w: *Between Sovereignty and Integration*, red. G. Ionescu, Croom Helm, London 1974.
- Jönsson Ch. i in., *Negotiating in Networks in the European Union*, „International Negotiations” 1998, Vol. 3.
- Kinsky F., *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, tłum. B. Harasimowicz, M. Harasimowicz, Wydawnictwo WAM, Kraków 1999.
- Konopacki S., *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- MacCormick N., *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Majone G., *A European Regulatory State?*, w: *European Union. Power and Policy-Making*, red. J. Richardson, Routledge, New York 1996.
- Majone G., *The Regulatory State and Its Legitimacy Problems*, „West European Politics” 1999, Vol. 22.
- Mik C., *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1999.
- Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Moravcisk A., *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, No. 4.
- Mundell R.A., *Monetary Unions and the Problem of Sovereignty*, „Annals of American Academy of Political and Social Sciences” 2002, No. 579.
- Nowak-Far A., *Suwerenność państwa a jednolita waluta europejska*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Nowak-Far A., *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.

- Peterson J., *Policy Networks and European Union Policy Making. A Reply to Kassim*, „West European Politics” 1995, Vol. 18, No. 2, s. 391.
- Philpott D., *Sovereignty. An Introduction and Brief History (Transcending National Boundaries)*, „Journal of International Aff” 1995, Vol. 48, No. 2.
- Picard R., *L'Unité Européenne par L'Intercitoyenneté*, SPID, Paris 1948.
- Pollitt Ch., Bouckert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Puchala J., *Of Blind Men. Elephants and International Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1972, Vol. 10, No. 3.
- Radaelli C.M., *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, „European Integration online Papers” 2000, Vol. 8, No. 4.
- Rydlewski G., *Problemy europeizacji administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Sbragia A.M., *Seeing the European Union Through American Eyes. The EU as Reflection on American Experience*, „European Political Science” 2005, Vol. 4, No. 2.
- Stanizkisz J., *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stain Rokkan*, red. Flora P. i in., Oxford University Press, Oxford 1999.
- Stemplowski R., *Suwerenność niepodzielna*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2003, t. 3, nr 1.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Waever O., *Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies*, „Journal of International Affairs” 1995, Vol. 48, No. 2.
- Walker N., *Denizenship and the Deterritorialization in the EU*, „EUI Working Papers LAW” 2008, No. 8.
- Wasilkowski A., *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5.
- Weiler J.H.H., Wind M., *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Żak R., *Unia Gospodarczo-Walutowa – aspekty teoretyczne i praktyczne*, w: *Integracja Europejska. Implikacje dla Polski*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo WAM, Kraków 1999.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.