



Suwerenno niepodzielna

Najczęściej spotykane podejście do prawa i suwerenności, dualistyczne, nakazuje rozpatrywać suwerenność w dwóch kontekstach – prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Przy tym podejściu, państwo jest suwerenne, jeżeli panuje na całym swoim terytorium, nie bierze przy tym podporządkowane władzy pochodzącej spoza tego państwa. I tak, Komisja Europejska nie może zawierać traktatów, nie może wysłać posłów, nie występuje jako podmiot suwerenny¹. Jeżeli jednak mamy do czynienia z procesem federalizacji, to ewentualne zawiązanie federacji będzie to samo z przeniesieniem suwerenności każdego z państw (wchodzących do federacji) na nowy podmiot, czyli państwo federalne. Zanim dojdzie do ewentualnej federalizacji, już teraz – zgodnie z tą koncepcją – członek UE rezygnuje stopniowo z pewnej części swej suwerenności. Na poparcie rozumowania o tego rodzaju rezygnacji można przytoczyć argument, że państwa te jeszcze przed przystąpieniem do wspólnot europejskich wyrzekły się pewnego zakresu suwerenności, skoro uczestniczyły w obaleniu *jus ad bellum*, rezygnując z prawa do prowadzenia wojny przeciw innemu państwu (z wyłączeniem prawa do czasowo

¹ W dalszej części tekstu uwzględniamy fakt, że Komisja Europejska może jednak podejmować decyzje będące w pewnym zakresie obowiązujące w państwie członkowskim bez konieczności dorazowego przyjmowania aktu prawa wewnętrznego, może nakładać kary za naruszenie prawa wspólnotowego, niektóre jej decyzje wiążą zarówno obywatela państwa członkowskiego, jak i instytucje tego państwa. Por. M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 668.

ograniczonej samoobrony). Warto jeszcze dodać, że autorzy nowego komentarza do Karty Narodów Zjednoczonych stosują pojęcie suwerenności ograniczonej (*limited sovereignty*), podkreślając jednocześnie znaczenie koncepcji suwerenności państw (*sovereign equality*)².

Stosując dualistyczne koncepcje do problematyki UE należałoby zatem przyjąć, że postępująca integracja skutkuje stopniowym ograniczaniem suwerenności państwa członkowskiego UE, a wszystkie państwa są w niej stale równe pod względem suwerenności, lecz ograniczenia suwerenności poszczególnych państw nie muszą być jednakowe³. Zgodnie z koncepcją dualistyczną, przekształcenie UE w państwo, federalne albo jednolite, spowodowałoby coś innego, niż proste ograniczenie suwerenności, byłoby jednoznaczne z ograniczeniem suwerenności do zera, czyli utratą suwerenności w momencie utworzenia tego nowego państwa, ale projekt „państwowy” nie nadaje się obecnie do realizacji i nie jest nawet przez żadne państwo członkowskie wysuwany. Co więcej, UE staje się raczej wspólnotą nowego typu niż państwem⁴.

² B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, Oxford University Press 2002, s. 83–90. Ponieważ pojęcie ograniczonej suwerenności czy siłą z pojęciem suwerenności równości państw, tego rodzaju koncepcja ograniczenia nie mogłaby się odnosić do stosunków ZSRR z państwami socjalizmu państwowego (tzw. doktryna Breżniewa), która wprowadzała pewnego rodzaju ograniczenie, lecz milcząco zakładała nierówność państw, a jej empirycznym wyrazem była interwencja w Czechosłowacji 1968 r.).

³ Jeśli zastosowanie dualistycznej koncepcji ograniczonej suwerenności do UE ma mieć sens, to trzeba uznać, że suwerenna równość państw nie wymaga istnienia jednakowość ograniczenia ich suwerenności. Ograniczenia związane z Traktatem z Schengen nie dotyczą wszystkich w jednakowym zakresie, wspólna waluta nie została wprowadzona we wszystkich państwach członkowskich, a od niedawna – rozwinęta przez Traktat Nicejski – instytucja wzmocnionej współpracy zapewnia państwom członkowskim (każdej grupie o miarę członków) nowe możliwości określania ich – i tylko ich – zakresu integracji, a zatem i stopnia ograniczenia.

⁴ E. Haliński, S. Parzymies (red. nauk.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002. Por. A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej*, Łódź 2000.

Inaczej mają się sprawy według zwolenników monizmu. Ich zdaniem, zarówno państwo, jak i obywatel państwa, stoją na gruncie monizmu wobec tego samego, jednolitego systemu zasad prawa obowiązującego wszystkich w jednakowym stopniu. Monizm wynika ze średniowiecznego prawa naturalnego, ale funkcjonuje obecnie w pozytywnym kształcie, będąc reakcją na dualizm i jego wyolbrzymienie znaczenia suwerenności, nacjonalizm, jak i na wynikające z tego wojny. Prawna koncepcja wspólnoty europejskiej zasadza się na harmonizowaniu prawa wspólnotowego z aspiracjami państwa członkowskiego UE do zachowania swego zwierzchnictwa na swoim terytorium. W monizmie, problem nie polega zatem na suwerenności, lecz na podziale funkcji pomiędzy rozmaite podmioty w obrębie jednolitego systemu prawa. W miarę rozrastania się prawa wspólnotowego i obejmowania przez nie coraz to dalszych dziedzin, pojęcie suwerenności prawnej może wkrótce okazać się czym przestarzałym, czymś co na skutek integracji politycznej i gospodarczej zasługuje tylko na miejsce w historycznym muzeum kontynentu europejskiego⁵.

Stanowisko łączące w sobie podejście dualistyczne do prawa z monistycznym pojmowaniem prawnopolitycznego charakteru wspólnoty odnajdujemy w wykładzie Krzysztofa Skubiszewskiego, wygłoszonym w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych dnia 28 marca 2001 r. „Wspólnota Europejska od początku była organizacją opartą na integracji państw, nie zaś tylko na ich współpracy. To, co państwa tracą w sensie indywidualnej samodzielności, oddane zostaje nie drugiemu państwu, nie mocarstwu, które dominuje, lecz wspólnej organizacji działającej dla wspólnego dobra. To, co państwo traci jako podmiot potraktowany w izolacji, odzyskuje w działaniu zbiorowym, jako składnik podmiotu zintegrowanego. Zarówno pod względem prawnym, jak i politycz-

⁵ D. Lasok, K.P.E. Lasok, *Law and Institutions of the European Union*, Sixth Ed., Butterworths 1994, s. 284–285.

nym Unia Europejska (podobnie jak Wspólnota) jest dobrowolnym zjednoczeniem państw budujących nową wspólnotę osobowo i tworzących wspólne dzieło. Klasyczna teoria ograniczenia suwerenności państwowej nie jest tu w pełni właściwym miarodajcą.⁶ Wprawdzie więc nie jest „w pełni właściwym miarodajcą”, lecz jednak coś si „oddaje (...) wspólnej organizacji” i dlatego ta „nie w pełni właściwa miara” jak wskazuje w debacie o suwerenności jednak pozostaje⁷.

Możliwe jest jednak jeszcze inne podejście do problemu suwerenności. Podczas gdy dualizm zakłada podzielność suwerenności (inaczej ograniczenie suwerenności nie byłoby możliwe), a monizm suwerenności wcale nie potrzebuje, przyjmijmy koncepcję holistyczną, zakładającą niepodzielność suwerenności. Jak jednak przy pomocy holistycznego pojęcia suwerenności zmierzyć się z problemem postępującej integracji państw członkowskich UE?

Suwerenność typowego, czyli unitarnego państwa członkowskiego UE, możemy opisać w następujący sposób: Demokratyczne państwo prawne jest suwerenne, jeżeli jego centralne organy władzy panują (*scilicet* suwerenność do panowania) nad wszystkimi osobami na terytorium państwa i realizują cele konstytucyjnie określonego Narodu (racja stanu) w sposób prawem określony, nie będąc przy tym podporządkowane władzy pochodzącej spoza tego państwa i posiadając zdolność do określania swej wyłącznej kompetencji w stosunku do pozostałych podmiotów, zgodnie z zasadą suwerennej równości państw. Panowanie to nie może podlegać ograniczeniu; w szczególności nie jest ograniczeniem suwerenności wykonywane władzy polegające na samoograniczeniu indy-

⁶ K. Skubiszewski, *Kilka refleksji z pogranicza konstytucji i prawa międzynarodowego*, [w:] *Ustrój państwa a polityka zagraniczna*, Wykłady Publiczne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 73–74.

⁷ Może spotykane nieraz rozróżnienie ograniczenia suwerenności i ograniczenia zakresu wykonywania suwerenności pomaga zrozumieć cytowanego autora.

widualnego działania państwa, zmierzającym do zrealizowania tych celów.

Sens samoograniczenia działania indywidualnego pojawia się wtedy, gdy indywidualna realizacja danego celu nie osiąga poziomu możliwego do osiągnięcia przy pomocy innych państw, w działaniu wspólnym. Ten poziom możliwy do osiągnięcia poprzez działanie wspólne wymaga porozumienia się z innymi państwami w celu takiego właśnie działania.

Państwo członkowskie UE, uczestniczące w procesie integracji od jej początku, dochodziło do obecnego stanu integracji przez bardzo długi okres. Jeżeli jakieś państwo chce przystąpić do UE na zaawansowanym etapie jej rozwoju, dokonuje tego po powzięciu decyzji, a wymagany w danym momencie zakres samoograniczenia, szerszy od początkowego, odpowiada celom tego państwa⁸. W przeciwnym razie do UE nie przystępuje i próbuje zrealizować swoje cele bez samoograniczania się wymaganego przy działaniu wspólnym.

Wszystkie państwa członkowskie UE są suwerenne, ale działanie suwerenne polega na nieustannym redefiniowaniu celów i wynikających stąd konieczności samoograniczania działań indywidualnych na rzecz działań wspólnych w celu realizowania tych celów.

Ten podział na działanie indywidualne i wspólne jest podziałem teleologicznym i aksjologicznym, dotyczącym celów państwa, warto więc składać się na ten cel.

Działanie indywidualne państwa staje się coraz mniej istotne, cele państwa w coraz większym stopniu muszą być realizowane we współdziałaniu z innymi państwami. Już dawniej, kiedy Polak robił coś „samotrze”, nie czynił tego samotnie, lecz we trzech! Działanie indywidualne nie powinno być traktowane jako synonim jedyne go sposobu działania samodzielne go, czyli suwerenne go.

Bez względu na proporcje działań indywidualnych i wspólnych, państwo pozostaje suwerenne (bez ograniczeń, gdy suwerenność jest niepodzielna) tak długo, jak istnieje.

⁸ Stwierdzenie to jest zarówno empiryczne jak normatywne.

Spotykane nieraz rozró nienie (a) suwerenno ci jako poj - cia prawnego i (b) niepodległo ci czy rzeczywistej niezale - no ci jako poj cia politycznego ma przede wszystkim taki sens, e zwraca uwag na fakt, i pa stwo jest suwerenne wła nie jako polityczna organizacja społecze stwa⁹.

Nie wydaje si jednak, eby poj cie suwerenno ci społecze stwa mogło sta si kluczem do zrozumienia procesu integracji europejskiej, który jest przecie bezpo rednim wynikiem działania pa stw. Jednak e wzrost znaczenia Praw Człowieka sprawia, e suwerenno pa stwa nie mo e by traktowana w oderwaniu od suwerenno ci osoby ludzkiej. Równoległo procesowi budowy nowej wspólnoty w postaci Unii Europejskiej oraz procesowi przyjmowania Praw Człowieka jako kryterium działania pa stwa wpływa na teleologiczn , zatem i aksjologiczn sfer działania pa stwa – działania indywidualnego i działania wspólnego¹⁰.

O proporcji „indywidualne-wspólne” mo e jednak decydowa tylko pa stwo, a decyzje w tej sprawie mog ulega zmianie. Pa stwo członkowskie mo e zmienia te proporcje, a do wyst pienia z UE wł cznie. Mo e te uzna , e jednym z jego celów jest działanie wspólnotowe tak e wtedy, gdy za takim opowiada si wi kszo wspólnoty (UE), a zatem nie wszystkie pa stwa wspólnot tworz ce, cho by nawet ta wi kszo nie obejmowała w danym wypadku tego pa stwa. Działanie wspólne jest wtedy dla tego pa stwa celem samym w sobie. Unia Europejska jest zarazem rodkiem i celem.

Ryszard Stemplowski

⁹ Por. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wst p do prawoznawstwa*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck 1999, s. 34–35; wyd. 3, 2002, s. 44–46.

¹⁰ Por. wykłady J. Barcza, J. Baszkiewicz, W. Chrzanowskiego, B. Lewandowskiego, T. Pieronka, R. Stemplowskiego i J.J. Wiatra, *Etyka dyplomacji. Wykłady Publiczne w Polskim Instytucie Spraw Mi dzynarodowych*, Warszawa 2002.