

JERZY WOŚ, ANNA HNATYSZYN-DZIKOWSKA

KONCEPCJE SUWERENNOŚCI PAŃSTWA W SFERZE POLITYKI GOSPODARCZEJ W WARUNKACH EUROPEJSKIEJ INTEGRACJI GOSPODARCZEJ

Stopniowe przejmowanie przez władze ponadnarodowe kompetencji krajów zrzeszonych w Unii Europejskiej oznacza rezygnację z tradycyjnie rozumianej suwerenności w sferze gospodarczej, społecznej i politycznej. W odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne teoretycy integracji gospodarczej wprowadzają różnorodne koncepcje ograniczonej i wspólnej suwerenności. Miejsce suwerenności monistycznej – wyłącznej – stopniowo zajmuje suwerenność pluralistyczna, wielopodmiotowa i obejmująca różne układy współpracy. Suwerenność państwa zaczęto ujmować w sposób funkcjonalny, akcentujący nie tyle wyjątkowy status i niezależność państwa wobec innych, ile raczej jego zdolność efektywnego wypełniania funkcji państwowych we współczesnym świecie.

Celem artykułu jest usystematyzowanie współczesnych prób zdefiniowania suwerenności państwa, ze szczególnym uwzględnieniem wypełniania jego funkcji ekonomicznych w warunkach pogłębiania się integracji gospodarczej.

I. KLASYCZNE POJĘCIE I TYPOLOGIA SUWERENNOŚCI

Istota suwerenności państwa była różnie pojmowana w procesie rozwoju gospodarczego¹. Począwszy od XVI w., termin ten przyjmował wiele różnych znaczeń i konotacji. Stąd definiowanie suwerenności, jednoznaczne wskazanie jej atrybutów, konsekwencje, wreszcie kwestia nabycia i utraty budzą spory doktrynalne. Prawo międzynarodowe ich nie rozstrzyga, ponieważ suwerenność nie stanowi przedmiotu wystarczająco jednoznacznych unormowań traktatowych².

¹ Teoria suwerenności, określająca zwierzchni charakter państwa, jako najwyższej organizacji społecznej, rozwinęła się w średniowieczu. Pojęcie „suwerenność” wywodzi się od starofrancuskiego terminu *soveraineté* i łacińskiego terminu *superanus*, który oznacza kogoś znajdującego się ponad innymi, kto nie uznaje żadnej innej władzy. Por. J. Czaputowicz, *Rola państwa w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2004, s. 3; J. Donnelly, *Human Rights and State Sovereignty*, HRHW Working Papers 2004, nr 21, <http://www.du.edu> (2.02.2005), s. 2.

² I. Gawłowicz, *Nowe wykorzystywanie suwerenności jako signum temporis*, w: *Koncepcje suwerenności: zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 26.

W podstawowym znaczeniu, jak stwierdza L. Antonowicz, suwerenność jest nieodłączną i wyróżniającą cechą państwa³. Definiuje się ją jako społecznie rozpoznawalne prawo do sprawowania władzy w sposób samodzielny, niezależny od decyzji innych państw, przy zastrzeżeniu zgodności z prawem międzynarodowym⁴.

Po raz pierwszy logiczną i spójną koncepcję suwerenności przedstawił w 1576 r. J. Bodin w *Sześciu księgach o Rzeczpospolitej*. Z obserwacji polityki europejskiej wyprowadził wniosek, że byt państwa, zależny od uwarunkowań międzynarodowych i od sytuacji wewnętrznej, jest zmienny i niepewny⁵. Jako niezbywalne atrybuty suwerenności wymieniał: stanowienie prawa, decydowanie o wojnie i pokoju, powoływanie najwyższych urzędników, rozstrzyganie sporów i prawo łaski, bicie monety, nakładanie podatków, określanie języka państwowego⁶. Twierdził, że najwyższa władza w państwie musi tkwić w jednym miejscu, stąd z definicji suwerenność jest niepodzielna. Ta koncepcja pierwotnie panowała w Europie, jednakże nigdy nie zastosowano jej w praktyce⁷.

Po odrzuceniu Bodinowskiej doktryny suwerenności absolutnej, najwyższej i niepodzielnej państwa, suwerenność zaczęto utożsamiać z pewną sumą kompetencji, w które wyposażone są trzy główne organy władzy państwowej: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza. W odniesieniu do każdej z tych władz suwerenność musi być inaczej definiowana, choć wspólnym mianownikiem jest posiadanie jakiegoś uprawnienia⁸. O. Waever utrzymuje przy tym, że nie ma danej *a priori* listy cech, które określają suwerenność. Jest ona formą, której treść zmienia się w czasie. Na przykład w traktacie westfalskim suwerenność obejmowała zdolność do decydowania o religii poddanych. Następnie religia przestała być atrybutem suwerenności, co nie oznacza, że państwo stało się mniej suwerenne⁹.

W literaturze przedmiotu można obecnie przytoczyć szereg definicji suwerenności. J. Krantz suwerenność definiuje przez zakres i charakter kompetencji państwowych oraz sposób ich wykonywania¹⁰. R. O. Keohane twierdzi, że suwerenność oznacza zarówno wewnętrzną supremację nad wszystkimi innymi władzami na danym terytorium, jak i zewnętrzną

³ L. Antonowicz, *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, PWN, Warszawa 1974, s. 138.

⁴ J. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, „Journal of Common Market Studies” 1996, nr 1, s. 35.

⁵ Por. J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczpospolitej*, tłum. Z. Izdebski, Warszawa 1959, s. 88; cytat za: I. Wierzbowiecka, *Suwerenność państwowa w prawie międzynarodowym, w: Koncepcje suwerenności...*, s. 143.

⁶ J. Czaputowicz, *Rola państwa...*, s. 24.

⁷ Nawet absolutni książęta musieli stworzyć jakąś przestrzeń na swoim terytorium dla dyplomatów rywali. Rezultatem tego było ustanowienie instytucji immunitetu dyplomatycznego i utworzenie malutkich wysepki obcej suwerenności (tereny ambasad), wewnątrz których zagraniczni dyplomaci mogli swobodnie działać, gdzie obowiązywało ich własne prawo i zwyczaje. Por. R. O. Keohane, *Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States*, „Journal of Common Market Studies” 40, 2002, nr 4, s. 747.

⁸ *Integracja europejska: podręcznik akademicki*, red. A. Marszałek, PWE, Warszawa 2004, s. 314.

⁹ J. Czaputowicz, op. cit., s. 17.

¹⁰ J. Krantz, *Państwo i jego suwerenność*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7, s. 5.

niezależność od innych podmiotów prawa międzynarodowego¹¹. W myśl tego stanowiska, J. Czaputowicz wskazuje na dwa znaczenia suwerenności¹²:

a) partykularystyczne – w tym znaczeniu suwerenność rozumiana jest jako cecha państw i dotyczy efektywnego sprawowania władzy oraz swobody realizacji własnego interesu;

b) uniwersalistyczne – w tym znaczeniu suwerenność rozumiana jest jako zasada organizacyjna stosunków międzynarodowych.

S. D. Krasner zwraca z kolei uwagę na trzy znaczenia terminu „suwerenność”. Po pierwsze, jest ona rozumiana jako poziom kontroli sprawowanej przez instytucje publiczne oraz sposób lokalizacji władzy w ramach określonych terytorialnie granic. W tym znaczeniu niemożność skutecznego regulowania działalności gospodarczej czy utrzymania porządku wewnętrznego interpretowana jest jako utrata suwerenności. Po drugie, suwerenność utożsamiana jest z poziomem kontroli sprawowanej przez władze publiczne nad transgranicznym przepływem towarów, kapitału, osób i idei. W tym przypadku niemożność sprawowania tej kontroli utożsamiana jest z utratą suwerenności. Po trzecie, suwerenność rozumiana jest jako prawo pewnych podmiotów do zawierania porozumień międzynarodowych (suwerenne państwa mogą zawierać traktaty)¹³.

Odnosząc pojęcie suwerenności do praw suwerennych przysługujących państwu bezpośrednio w zakresie kwestii gospodarczych, można określić treść suwerenności ekonomicznej, chociaż zazwyczaj nie podaje się definicji tego pojęcia¹⁴. Suwerenność gospodarcza państwa jest istotnym czynnikiem, który decyduje o możliwościach realizowania przez dany kraj jego zadań. Na płaszczyźnie stabilizacji gospodarczej za atrybuty suwerenności państwa uznać należy samodzielność prowadzenia i określenia polityki gospodarczej, tj. wyboru celów i narzędzi jej realizacji. Realizując stabilizacyjną funkcję państwa, rząd i bank centralny wykorzystują przede wszystkim dyskrecyjne narzędzia polityki fiskalnej i monetarnej oraz tzw. automatyczne stabilizatory w celu zapewnienia równowagi w skali makroekonomicznej. W warunkach europejskiej integracji gospodarczej decyzje państwa odnośnie do zakresu i celu wykorzystania wymienionych narzędzi poddano stopniowym ograniczeniom.

II. POZIOM SUWERENNOŚCI GOSPODARCZEJ A ETAPY INTEGRACJI

W warunkach umiędzynarodawiania procesów gospodarczych, państwa narodowe stopniowo tracą suwerenne kompetencje na rzecz współdecydowania nie tylko z innymi państwami, lecz także z różnymi instytucjami poziomu ponadnarodowego i samorządowego. Państwa delegują swoje uprawnienia do

¹¹ R. O. Keohane, op. cit., s. 746.

¹² J. Czaputowicz, op. cit., s. 4.

¹³ R. O. Keohane, op. cit., s. 748.

¹⁴ M. Guzek, *Integracja gospodarcza a suwerenność państwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1976, nr 12, s. 27.

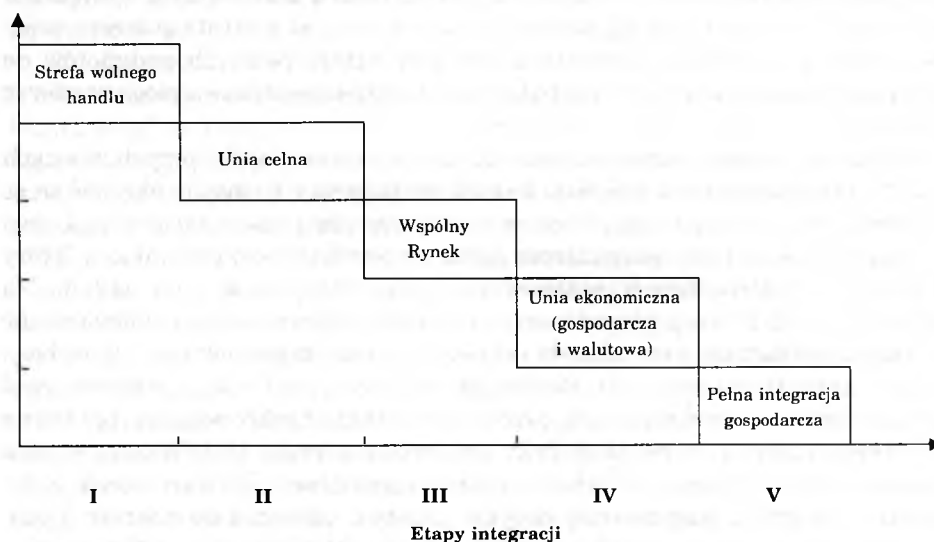
innych podmiotów i jedynie współdecydują w sprawach dotąd zastrzeżonych wyłącznie do ich kompetencji¹⁵. R. O. Keohane zauważa, że państwa, które są członkami Unii Europejskiej, wyraźnie zerwały z klasyczną koncepcją suwerenności. Suwerenność została ograniczona w takim sensie, że wiele obszarów władzy państwowej w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych zostało w całości przetransferowanych na szczebel ponadnarodowy¹⁶.

Proces ten odbywał się stopniowo, można więc uznać, że im wyższy stopień integracji osiągnano, tym niższy funkcjonował poziom suwerenności gospodarczej (por. schemat 1).

Schemat 1

Etapy integracji europejskiej a poziom suwerenności gospodarczej

Poziom suwerenności gospodarczej



Źródło: opracowanie własne, por. G. Paluszak, *Systemy bankowe w procesie europejskiej integracji walutowej*, Wyd. AE, Poznań 2002, s. 30.

Stopień i zakres przekazywania kompetencji na szczebel ponadnarodowy, jak wskazuje historia integracji europejskiej, regulowany był postanowieniami traktatowymi, w tym na kształt współczesnej suwerenności państwa w sferze gospodarczej przede wszystkim wpłynęły: traktaty rzymskie (TR) z 1957 r., Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1986 r. oraz Traktat o Unii Europejskiej (TUE) z 1992 r.

Pierwszym krokiem w zakresie ograniczenia suwerenności gospodarczej były TR. Na mocy ich postanowień stworzono ponadnarodowe instytucje przypominające władze centralne, do których zaliczamy: Komisję Europejską

¹⁵ T. G. Grosse, *Integracja europejska w teorii i praktyce*, „Polska w Europie 2003”, nr 43, s. 23-24.

¹⁶ R. O. Keohane, op. cit., s. 748.

(jako władzę wykonawczą), Parlament Europejski (od 1979 r. postrzegany jako władza ustawodawcza), Radę (z zasadą jednomyślności; od 1974 r. Rada Europejska), Europejski Trybunał Sprawiedliwości (wydający orzeczenia w sprawach wprowadzania w życie traktatów)¹⁷. TR przewidywały w perspektywie długookresowej utworzenie na obszarze państw członkowskich unii celnej, wspólnego rynku oraz pewnych elementów unii ekonomicznej (w traktatach nie używa się jednak terminu „unia ekonomiczna”). W trzech dziedzinach gospodarki (rolnictwie, transporcie i handlu z krajami trzecimi) przewidywano prowadzenie wspólnej polityki.

Cele, które zostały postawione przed Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) przez TR zostały uzupełnione postanowieniami JAE. Stworzono formalne podstawy prawne dla tych przedsięwzięć, które były realizowane w praktyce, ale nie były formalnie przewidziane przez TR (np. współpraca w dziedzinie walutowej, spójność polityki gospodarczej i socjalnej Wspólnoty, badania naukowe i rozwój technologii, ochrona środowiska naturalnego). JAE stanowił także podstawy prawne dla Jednolitego Rynku Europejskiego, który zaczął funkcjonować od 1 stycznia 1993 r.¹⁸

Do lat 90. XX w. ograniczenie kompetencji państwa w sferze stabilizacji makroekonomicznej sprowadzało się do wyznaczania celów polityki gospodarczej państw członkowskich. Wejście w życie postanowień TUE dotyczących stworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) znacząco zmieniły perspektywę badawczą suwerenności państwa. Kompetencje władcze w warunkach integracji europejskiej przekazywane są dobrowolnie na płaszczyźnie horyzontalnej podmiotom transnarodowym oraz na płaszczyźnie wertykalnej, w dół i w górę, pomiędzy tymi podmiotami. W ujęciu horyzontalnym wykonywanie suwerenności jednego państwa odbywa się na szczeblu transnarodowym, przede wszystkim przy udziale innych państw członkowskich oraz instytucji UE. Natomiast w ujęciu wertykalnym kompetencje władcze przenoszone są głównie w ramach struktury integracyjnej. Ten sposób ujmowania transferu kompetencji w pełni potwierdza, że w przypadku Unii Europejskiej granica wykonywania suwerenności została poważanie rozciągnięta¹⁹.

Warto mieć również na uwadze, że stopień ograniczenia suwerenności państw międzynarodowej integracji gospodarczej zależy także od sprawności ich dyplomacji i skuteczności wewnętrznych rozwiązań ustrojowych oraz od siły i zakresu dominacji jednego z partnerów nad pozostałymi²⁰. W ramach integracji może ujawnić się zjawisko wzrostu wrażliwości w zakresie suwerenności narodowej jako wynik asymetrii siły ekonomicznej integrujących się państw. Ten stopień wrażliwości staje się tym silniejszy, im mniej korzystne miejsce w tej asymetrii zajmuje dany kraj²¹.

¹⁷ R. P. Inman, D. L. Rubinfeld, *Subsidiarity and the European Union*, NBER Working Papers Series, Working paper 6556, <http://www.nber.org/papers/w6556>, May 1998, (20.04.2005), s. 14.

¹⁸ L. Ciamaga i inni, *Unia Europejska*, Wyd. PWN, Warszawa 2002, s. 20.

¹⁹ Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wyd. Atla 2, Wrocław 2004, s. 40.

²⁰ A. Z. Kamiński, *Suwerenność państwa polskiego w nowym układzie europejskim*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 4, s. 252.

²¹ S. Miklaszewski, *Mechanizm regionalnej integracji gospodarczej w teorii i praktyce Europejskiej Współpracy Gospodarczej*, Monografia, ZN AE w Krakowie 1991, nr 99, s. 10.

Współczesne państwa przekazują część tradycyjnie rozumianej suwerenności na rzecz instytucji międzynarodowej, gdy leży to w ich interesie. Utrata suwerenności wcale nie musi wiązać się z gorszą sytuacją gospodarczą czy słabszą siłą ekonomiczną państwa. O podziale kompetencji państwa i Unii Europejskiej decyduje kryterium funkcjonalne. Integracja europejska, obejmując coraz to nowe dziedziny życia gospodarczego, społecznego i politycznego, ogniskuje się coraz bardziej wokół porządku funkcjonalnego, kosztem porządku terytorialnego. Dynamika zmian działa na rzecz przejmowania coraz większej liczby kompetencji przez Unię Europejską²².

III. KONCEPCJE SUWERENNOŚCI PAŃSTWA NA OBSZARZE JEDNOWALUTOWYM

Na mocy TUE państwo, przystępując do jednowalutowego obszaru Unii Gospodarczej i Walutowej, traci kontrolę w zakresie polityki monetarnej. Etapy prowadzące do UGW obejmowały zniesienie ograniczeń w przepływie kapitału, określenie kryteriów konwergencji (fiskalnych, monetarnych, kursu walutowego) oraz wprowadzenie euro. Można więc uznać, że państwa należące do sfery euro rzekły się suwerenności w tym zakresie na rzecz instytucji Unii Europejskiej. Nastąpiło uwspólnotwienie polityki monetarnej – przekazanie kompetencji Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

W debacie na temat suwerenności, wraz z ogłoszeniem idei wspólnej waluty dla Unii Europejskiej, dominują trzy przeciwstawne poglądy²³:

– Niektórzy autorzy wciąż przedkładają absolutne i unitarne koncepcje suwerenności (*absolute and unitary conception of sovereignty*). Według nich, suwerenność, w określonych sytuacjach, musi należeć albo do państwa członkowskiego, albo do Unii Europejskiej, ale nie może należeć jednocześnie do obu.

– Inni utrzymują, że suwerenność państwa będącego członkiem unii monetarnej nie jest reliktem historii, lecz przybiera nową postać odpowiednią do konstrukcji, zadań i sposobu funkcjonowania współczesnych państw. Są to tzw. koncepcje łączonej i dzielonej suwerenności (*pooled or shared sovereignty*). Państwa uczestniczące w procesie integracji, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej, nie tylko nie tracą ani nie ograniczają suwerenności, ale ją wzmacniają, przez co przyjmuje ona postać suwerenności połączonej (*pooled sovereignty*).

– Według nielicznej grupy teoretyków, rezygnacja z emisji własnego pieniądza jest podważeniem zasady, że narodowa waluta pozostaje atrybutem suwerenności państwa – wraz z ustanowieniem wspólnej waluty suwerenność stała się fikcją.

A. Wasilkowski sądzi, że przekazywanie przez państwo organom międzynarodowym (wspólnotowym) pewnych kompetencji, jeżeli dokonuje się

²² J. Czaputowicz, op. cit., s. 28.

²³ S. Besson, *Sovereignty In Conflict*, „European Integration online Papers” (EIoP) 8, 2004, nr 15; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm> (12.01.2005), s. 17.

dobrowolnie, w formie traktatowej, określić trzeba jako ograniczenie wykonywania suwerenności, a nie ograniczenie samej suwerenności. Organy wspólnotowe mogą bowiem te kompetencje realizować właśnie dlatego, że państwa je do tego upoważniły, a nie same z siebie, gdyż same nie mają atrybutu suwerenności²⁴.

Według tej koncepcji, suwerenne europejskie państwa narodowe zostały ocalone właśnie dzięki integracji. Jak twierdzi J. P. Millard, państwa potrzebowały i zastosowały metodę integracji, żeby siebie wzmocnić i ochronić status suwerennego państwa. Jednocześnie stały się zależne od integracji²⁵.

M. Dunin-Wąsowicz argumentuje, że zagadnienie, przed którym stanęły państwa Unii Europejskiej w związku z wprowadzeniem euro, dotyczy sprecyzowania roli i zadań państwa w nowej sytuacji polityczno-gospodarczej, a więc precyzyjnego określenia relacji: suwerenne państwo – pieniądz, nie zaś debaty nad „utraconą” suwerennością. Suwerenność istnieje o tyle, o ile istnieją narodowe niezależne państwa. Ich niepodległość i niezależność potwierdza orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, którego wyroki podejmowane są w odniesieniu do państw narodowych²⁶.

Stanowisko strony wspólnotowej w sprawie suwerenności państwowej zostało sformułowane 15 lutego 1963r. w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich: „Wspólnota stanowi porządek prawny prawa międzynarodowego, na którego rzecz państwa ograniczyły swoje uprawnienia suwerenne (choć w niewielkim zakresie) i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale również ich narody”²⁷.

Państwa członkowskie przyjęły na obecnym etapie integracji jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą ponadnarodową. Zachowały przy tym pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, ponieważ ciągle posiadają kompetencję określania własnych kompetencji. Dopóki ją utrzymają, dopóty pozostają w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi²⁸.

Jak zwraca uwagę J. Kranz, we współczesnych teoriach suwerenności podkreśla się, że nie jest ona szczegółową normą prawną czy zbiorem norm prawnych, enumeratywnie wyliczających minimalny zakres powinności i praw suwerennego państwa, ale jedynie stanem prawnym. Nie da się zatem w tym rozumieniu szczegółowo i ostatecznie wyznaczyć funkcji oraz kompetencji państwa, które określić chcemy mianem suwerennego. W tej perspektywie za suwerenne może być uznane państwo, które rezygnuje z samodzielnego

²⁴ A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4-5, s. 21.

²⁵ M. Dunin-Wąsowicz, *Suwerenność i pieniądz*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 4, s. 74.

²⁶ *Ibidem*, s. 63-64.

²⁷ Sprawa 26/62 NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse administratie der balansingen. Wyrok wstępny z 5 lutego 1963 r. Por. E. Dynia, *Integracja Europejska a suwerenność państwowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 2, s. 87.

²⁸ 28 Godne odnotowania jest stanowisko polskiej doktryny prawa międzynarodowego, która niemal jednomyślnie sprzeciwia się traktowaniu państw członkowskich UE jako państw o ograniczonej suwerenności. Prezentacja stanowisk i literatura przedmiotu w: R. Kwiecień, *Suwerenność państwa: rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Wyd. „Zakamycze”, Kraków 2004, s. 145.

wypełniania pewnych zadań na rzecz wypełniania ich lepiej w grupie państw bądź za pośrednictwem innych podmiotów²⁹.

Kryterium suwerenności jest w tym ujęciu skuteczność działań i optymalizacja korzyści. Państwo nadal jest głównym punktem odniesienia wszelkich definicji suwerenności. Nie jest jednak jej jedynym podmiotem³⁰.

W badaniach nad integracją europejską i suwerennością przyjmuje się również pogląd, który nie jest jednak powszechnym, że kompetencje przenoszone przez państwa członkowskie na rzecz Unii Europejskiej kreują jej własną suwerenność. Proces integracji europejskiej oparty jest w tym ujęciu na wielopoziomowym, wielofunkcyjnym systemie łączenia (*pooling*) suwerenności państw członkowskich, co w rezultacie oznacza, że suwerenność jest wykonywana wspólnie. W Unii Europejskiej mamy zatem do czynienia z kolektywnym (zbiorowym, wspólnotowym) wykonywaniem suwerenności. Dzieje się tak, gdyż państwa członkowskie współtworzą organizację, która w myśl koncepcji podwójnej (skumulowanej, zbiorowej) suwerenności sama staje się suwerennym i silnym podmiotem oddziałującym zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii. Potwierdza to wyraźnie tezę, że suwerenność nie może i nie musi być raz na zawsze związana z państwem narodowym³¹.

Przeciwnicy powyższej koncepcji twierdzą, że Unia Europejska jest organizacją międzynarodową wyjątkowego rodzaju, jeśli chodzi o ograniczenia w wykonywaniu kompetencji jej państw członkowskich. Unia nie jest jednak państwem, tzn. nie jest tworem suwerennym. R. Kwiecień przywołuje następujące argumenty świadczące o tym, że bezpodstawne jest mówienie na obecnym etapie rozwoju UE o jej suwerenności³²:

- przekazanie kompetencji UE nie jest nieodwracalne. Każdy z członków może bowiem wystąpić z organizacji³³;
- sfera kompetencji wyłącznych i konkurencyjnych ma charakter dynamiczny, tzn. podlega zmianom na mocy decyzji państw członkowskich odzwierciedlanych w treści traktatów;
- kompetencje UE opierają się na zasadzie kompetencji powierzonych (art. 5 TWE). Oznacza to, że UE korzysta tylko z takich kompetencji, jakie nadadzą im członkowie. W przeciwieństwie do państw, UE nie posiada kompetencji określania kompetencji własnych, a tym bardziej kompetencji członków.

Zgoda państw na redukcję autonomii w polityce gospodarczej i monetarnej zostaje skompensowana przez rozszerzenie wpływu państw na reguły, procedury, koordynację w ramach polityki gospodarczo-finansowej, w tym stabilizacji makroekonomicznej. W wyniku postępującego procesu integracji

²⁹ S. Sowiński, *Suwerenność, ale jaka? Spór o suwerenność Rzeczypospolitej w polskiej eurodebacie*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1, s. 25.

³⁰ Z. Czachór, op. cit., s. 39.

³¹ Ibidem, s. 40-41.

³² R. Kwiecień, op. cit., s. 144.

³³ To podawane niegdyś w wątpliwość uprawnienie każdego państwa członkowskiego przewiduje wprost przyjęty 18 czerwca 2004 r. Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, ucinając tym samym spory doktrynalne w tym zakresie (art. I-60) Por. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz. U. Unii Europejskiej, C 310, tom 47, 16 grudnia 2004 r., http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/pl/oj/2004/c_310 V/c_31020041216pl00110040.pdf (25.10.2005), s. 30.

regionalnej państwa tracą więc niektóre tradycyjne atrybuty suwerenności, ale zyskują nowe techniki realizacji interesów. Wprowadzenie w życie zasad UGW spowodowało przemieszczenie kompetencji suwerennego państwa w ramach różnych poziomów władzy³⁴.

Suwerenność i integracja nie wykluczają się dopóty, dopóki państwa pozostają motorem integracji, określając jej kształt i zakres³⁵. Dotychczasowe doświadczenia integracyjne wskazują, że rezygnacja z części uprawnień przysługujących suwerennym państwom nie stanowi zagrożenia dla ich bytu narodowego, a tożsamość narodowa nie jest sprzeczna z przynależnością do struktur ponadnarodowych³⁶.

IV. SUWERENNOŚĆ PAŃSTWA W ŚWIETLE ZASADY SUBSYDIARNOŚCI

Związek zasady subsydiarności z zasadą suwerenności państwa wyprowadza się z tezy Arystotelesa, w której samowystarczalność państwa utożsamiono z jego suwerennością. Wszystkie inne społeczności, a także jednostki, jako niewystarczalne, były z natury rzeczy również niesuwerenne, bo zależne od państwa-suwerena. Państwo w tej koncepcji nie zależało od nikogo, dzięki czemu było suwerenne³⁷.

W początkowej fazie integracji europejskiej zasada subsydiarności nie była prawie w ogóle brana pod uwagę. Zdaniem P. Ch. Graff-Müllera, „Wspólnoty nie były bowiem tworzone po to, aby każde państwo członkowskie wypełniając swoje własne zadania dążyło do samodzielnej realizacji celów każdej ze Wspólnot”. Według preambuły TR, Europejska Wspólnota Gospodarcza miała położyć podwaliny „pod jeszcze ściślejszą unię narodów Europy”, celem była zinstytucjonalizowana i sformalizowana integracja obszarów aktywności i polityki ekonomicznej uprzednio regulowanych w sposób oddzielny i izolowany na poziomie poszczególnych państw³⁸.

W Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) zasadę subsydiarności sformułowano w art. A, B i 3b. Zgodnie z art. A decyzje o Unii Europejskiej powinny być podejmowane tak blisko obywateli, jak to możliwe. Z art. B wynika, że cele traktatu powinny zostać osiągnięte przy respektowaniu zasady subsydiarności, którą w art. 3b określono jako „ogólną zasadę prawa Wspólnoty”, natomiast w art. A jako „podstawową zasadę funkcjonowania Unii Europejskiej”. Artykuł 3b TUE porządkuje faktyczny podział suwerenności w podejmowaniu decyzji i działań politycznych między państwem a innymi podmiotami prawno-politycznymi.

³⁴ M. Dunin-Wąsowicz, op. cit., s. 78.

³⁵ R. Kwiecień, op. cit., s. 139.

³⁶ E. Dynia, op. cit., s. 90.

³⁷ A. Marszałek, *Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 2001, s. 97.

³⁸ K. Tomaszewski, *Zasada subsydiarności w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2003, nr 2, s. 69-70.

Stosując zasadę subsydiarności, stawia się pytanie, w jakim zakresie decyzje mają być podejmowane przez organ Wspólnoty, a w jakim przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 3b ust. 1 Wspólnota działa w granicach uprawnień przyznanych jej traktatem i celów w nim wyznaczonych.

Z interpretacji Rady Europejskiej wynika, że art. 3b zawiera trzy podstawowe elementy zasady subsydiarności:

- wyznacza określony zakres działania dla Wspólnoty (ust.1);
- określa obowiązek udzielenia odpowiedzi na pytanie: „Czy zachodzi potrzeba podejmowania działań przez Wspólnotę?” Dotyczy to dziedzin niepodlegających wyłącznej kompetencji Wspólnoty (ust. 2);
- określa obowiązek udzielenia odpowiedzi na pytanie: „Jak dalece ma sięgać zaangażowanie Wspólnoty i jaki charakter ma mieć podjęte przez nią działanie?” Dotyczy to wszystkich dziedzin, niezależnie od tego, czy należą one czy nie należą do wyłącznych kompetencji Wspólnoty (ust. 3)³⁹.

Trzeba zaznaczyć, że zasada subsydiarności służy również regulowaniu kwestii stopnia centralizacji i decentralizacji polityki stabilizacyjnej w Unii Europejskiej. Daje organom ponadnarodowym prawo do działania w granicach prawa ustanowionego w traktatach. „Panami traktatów” są państwa członkowskie, gdyż to one przekazały niektóre kompetencje na rzecz Wspólnoty. Stworzono więc barierę, która zapobiega samowolnemu zwiększaniu zakresu kompetencji przez Wspólnotę. Zdaniem Komisji, art. 3b ust. 1 jest tak sformułowany, że kompetencje poszczególnego państwa są regułą, a kompetencja Wspólnoty wyjątkiem.

Zdaniem J. Czaputowicza, zasada subsydiarności sprzyja umocnieniu suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej. Oznacza ona bowiem realizowanie poszczególnych zadań i funkcji przez instytucje znajdujące się najbliżej jednostki. Jest zatem przeciwieństwem koncepcji suwerenności skumulowanej (*pooled sovereignty*). Państwo powinno realizować jedynie te zadania, których nie mogą skutecznie wykonać społeczności lokalne, a instytucja ponadnarodowa tylko te zadania, których nie mogą skutecznie realizować państwa. Zgodnie z zasadą subsydiarności, Unia Europejska podejmuje działania tylko wtedy, gdy przynosi to jakąś wartość dodaną w stosunku do sytuacji, gdyby działania podejmowane były na poziomie państw. Zarazem wspiera działania społeczne na zasadzie autonomii, efektywności realizacji zadań oraz proporcjonalności w zakresie skali i środków (zasady społeczeństwa obywatelskiego)⁴⁰.

V. WSPÓŁCZESNE UJĘCIE SUWERENNOŚCI PAŃSTWA W ZAKRESIE POLITYKI GOSPODARCZEJ

Obecnie, w wyniku rozbudowanej sieci międzynarodowych powiązań gospodarczych, przyjmuje się, że suwerenność państwa nie oznacza braku możliwości jakiegokolwiek zależności danego państwa od innego państwa czy

³⁹ *Overall Approach to the Application by the Council of the Subsidiarity Principle and Article 3b of the Treaty on European Union*, Edinburgh European Council, 11-12 December 1992, DOC 92/8, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/92/8&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (strona z dnia 15.08.2004).

⁴⁰ J. Czaputowicz, op. cit., s. 14.

innych państw. Zasadnicze znaczenie ma to, by decyzje państwa były podejmowane bez przymusu. Uznaje się, że zależność państwa nie jest naruszeniem suwerenności, gdy oparta jest na zasadach dobrowolności, równości i wzajemności⁴¹.

Państwo suwerenne to takie, dla którego celem uczestnictwa w sieci współzależności jest dobro wspólne jego obywateli. Oznacza to, że decydujemy się na podział suwerenności w sferze gospodarczej po to, by lepiej realizować nasze własne potrzeby. Z tą kwestią wiąże się problem znaczenia suwerenności dla polityki wewnętrznej państwa⁴². Zdaniem J. Wierzbołowskiego, obecnie suwerenność pojmuje się nie w kategoriach zewnętrznego umiejscowienia niektórych decyzji, lecz w kategoriach zdolności rozwojowych w określonych warunkach otoczenia zewnętrznego (międzynarodowego). W takim ujęciu suwerenność gospodarcza kraju określa jego potencjał ekonomiczny, stabilność i siła międzynarodowych powiązań oraz zdolność adaptacji do zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych⁴³.

Dochodzi do sytuacji, w której pojęcie suwerenności gospodarczej należy odnieść do korzyści wynikających z możliwości, jakie stwarza rosnąca współzależność gospodarek na szczeblu globalnym. W celu wykorzystania okoliczności bycia jednym z podmiotów globalnego rynku, państwo – często pod presją wymogów stawianych przez rynek – dobrowolnie rezygnuje z pewnych instrumentów polityki gospodarczej. Przykładem tego jest realizacja stabilizacyjnej funkcji państwa w Unii Europejskiej. W celu utrzymania jak najwyższej jakości wspólnego dobra, jakim jest pieniądz (euro), państwa członkowskie oddelegowały realizację polityki monetarnej na szczebel ponadnarodowy.

Suwerenność wyraża się w niezależności państwa, ale jednocześnie nie oznacza podejmowania działań niezgodnych z przyjętymi dobrowolnie przez państwo zobowiązaniami międzynarodowymi. Państwa narodowe wciąż sprawują relatywnie dużą władzę w porównaniu do europejskich, transnarodowych i subnarodowych władz; suwerenność państwowa nie została zastąpiona suwerennością europejską (państwa europejskiego)⁴⁴. Państwo narodowe w procesie integracji europejskiej jest pojmowane bardziej w sposób funkcjonalny niż terytorialny, chociaż ten ostatni sposób pojmowania państwa nie stracił jeszcze na znaczeniu. Bez względu na rodzaj i zakres skutków europeizacji, należy skonstatować, że w XXI w. mamy do czynienia z państwem narodowym nie w pełni suwerennym, ale „europeizującym się”, które nadal będzie w sposób decydujący określało sferę polityki gospodarczej⁴⁵.

⁴¹ A. Zalczewicz, *Polityka pieniężna państwa a jego suwerenność w kontekście integracji europejskiej*, w: *Koncepcje suwerenności...*, s. 377.

⁴² K. Szczerski, *Wybór Europy*, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna, Wydawnictwo WAM, Kraków 2003, s. 97.

⁴³ Por. J. Wierzbołowski, *Polska na gospodarczej mapie świata u progu XXI wieku (scenariusz potencjalnych kierunków rozwoju)*, „Gospodarka Narodowa” 1999, nr 1, cytata za: I. Rutkowska, *Problem suwerenności gospodarczej w warunkach globalizacji współczesnego świata*, w: *Koncepcje suwerenności...*, s. 65.

⁴⁴ *Cohesion Policy and European Integration: building Multi-Level Governance*, red. L. Hooghe, Oxford University Press 1996, s. 16.

⁴⁵ S. Sułowski, *Państwo narodowe...*, op. cit., s. 35.

Obecnie należy więc sformułować pojęcie suwerenności w sferze polityki ekonomicznej tak, by – nie tracąc związku z tradycyjnym ujęciem suwerenności – oddawało ono sens autonomii państwa w nowym układzie międzynarodowym⁴⁶. Współcześnie pojęcie suwerenności wiąże się z możliwościami realizacji interesów państwowych, narodowych i społecznych, a nie z zakresem swobody podejmowania decyzji i arbitralnością⁴⁷. Atrybutu suwerenności gospodarczej nie należy rozpatrywać w oderwaniu od okoliczności historycznych, w tym od ewolucji zewnętrznego otoczenia państwa i od konkretnych decyzji politycznych, w których przejawia się jego autonomia.

*Dr hab. Jerzy Woś jest profesorem
Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.*

*Mgr Anna Hnatyszyn-Dzikowska jest doktorantem
Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.*

THEORETICAL CONCEPTS OF STATE SOVEREIGNTY IN ITS ECONOMIC POLICY IN THE EUROPEAN ECONOMIC INTEGRATION

Summary

The objective of the paper is to systemise the contemporary attempts to define state sovereignty, and, in particular, the realisation by a sovereign state of its economic functions in conditions of a tightening economic integration. The authors start by looking at the classic concept of state sovereignty and then confront it with the competences of a state at different stages of European integration and in the Euro zone. Those consideration also include the relation between state sovereignty and the principle of subsidiarity. The paper ends with a description of a contemporary definition of state sovereignty in the area of economic policy.

⁴⁶ A. Z. Kamiński, *Suwerenność...*, op. cit., s. 9.

⁴⁷ A. Wasilkowski, *Uczestnictwo...*, op. cit., s. 18.