



Jerzy Ciapała

Uniwersytet Szczeciński

WOKÓŁ POJMOWANIA I WYKONYWANIA SUWERENNOŚCI W WARUNKACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ – KILKA UWAG PODSTAWOWYCH, LE CZ CZY PRZEKONUJĄCYCH?

1. Zastane pojęcia prawne, a współczesne realia doby globalizacji

Czasy współczesne cechują zjawiska fundamentalnych zmian w sferach polityki i prawa, które między innymi znajdują wyraz w postępujących przewartościowaniach zastanych pojęć prawnych. Niektóre instytucje prawne, np. „immunitet parlamentarny”, „kontrasygnata”, „prawo łaski”, a także tradycyjne zasady prawa konstytucyjnego, na czele z zasadą podziału i równowagi władzy, są konfrontowane ze zmianami kulturowymi, w tym prawnymi, zachodzącymi w państwie demokratycznym w warunkach „globalizacji” i „mediokracji”, gdy pożądana jawność funkcjonowania władz publicznych oddziałuje na zmieniający się sposób prowadzenia i percepcji polityki. Instytucje prawne oraz zasady ustrojowe nie mogą już być interpretowane w sposób, który przyjmowano, nawiązując wyłącznie do ich genezy¹. Dlatego przypomnienia wymaga przekonanie A. Pułło na temat nieco iluzorycznej atrakcyjności zasad i idei, która sprawiła, że nagromadziły się uproszczenia w literaturze przedmiotu, często apologetycznej wobec ustroju własnego państwa. Nie jest zatem przesadą akcentowanie oderwania treści niektórych zasad i instytucji konstytucyjnych od ich rzeczywistej genezy². W tym kontekście np. instytucja prawa łaski musi być analizowana, mając na uwadze konieczność jawności funkcjonowania władz publicznych, tłumaczenia się ze swych rozstrzygnięć w warunkach komunikacyjnego wymiaru polityki

¹ Na temat nieporozumień w związku z pojmowaniem zasady i „idei” podziału władzy w kontekście jej rzeczywistej genezy – A. Pułło, *Podział władzy – aktualne problemy w doktrynie, prawie konstytucyjnym i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 9–10.

² A. Pułło, *Idee ogólne a zasady naczelne prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8.

prawa i poszukiwań „uprawomocnienia dyskursywnego”³. Z kolei zasada podziału władzy musi być pojmowana przede wszystkim w kontekście wyraźnego i racjonalnego podziału kompetencji, dokonywanego w celu przyjaznego *sharing powers*⁴. W nieco podobnej sytuacji znalazło się doniosłe pojęcie nauk prawnych, a mianowicie „suwerenność”, które to pojęcie należało do istoty tradycyjnego państwa, kształtującego się w następstwie pokoju westfalskiego⁵.

Zjawiska, które każą na nowo spojrzeć na współczesne państwo, nie mają jednolitej natury. Pierwszym i najpewniej najważniejszym z nich jest globalizacja, wywołująca procesy integracyjne i restrukturyzacyjne w gospodarkach tracących „narodowy” charakter. Państwa mają coraz mniejszy wpływ na procesy gospodarcze, w ramach których istotnymi „aktorami” są ponadnarodowe korporacje i instytucje finansowe, o potencjale większym lub porównywalnym z potencjałem gospodarczym małych i średnich państw. Dobitną konsekwencją tego zjawiska było np. wymuszenie prowadzenia określonej polityki gospodarczej i społecznej przez Grecję, Irlandię, Portugalie, a także przez Hiszpanię i Włochy, tak aby ułatwić sprzedaż obligacji tych państw na rynkach finansowych i zapobiec destabilizacji ich systemów ekonomicznych. Wpływ tzw. rynków finansowych, instytucji UE⁶ oraz rządów innych państw Unii Europejskiej, a także Międzynarodowego Funduszu Walutowego okazał się determinujący w warunkach rosnącego zadłużenia tych państw i dotyczył także procesów demokratycznych⁷. Doszło do sytuacji, w której rozstrzygnięcia zapadające w parlamencie jednego kraju, tj. w niemieckim Bundestagu, wyznaczały, w zasadniczym stopniu, możliwości podejmowania decyzji w sprawach budżetowych przez inne państwo – Grecję⁸. Drugim zjawiskiem jest deterytorializacja, która sprawia, że maleje znaczenie terytorium jako wyznacznika władzy państwowej⁹. Zawierane przez państwa umowy międzynarodowe sprawiają, że poszczególnym terytoriom przestaje odpowiadać jeden, swoisty dla nich system prawny, co ma swą doniosłość także w kontekście rozwoju internetu i obiegu informacji w skali globalnej. Po trzecie, dynamicznie wzrasta sam zakres regulacji prawnych o wymiarze

³ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki*, Warszawa 2005, s. 166–173.

⁴ Mam na myśli przede wszystkim wymowę fragmentu wstępu do Konstytucji RP o „współdziałaniu władz, dialogu społecznym i zasadzie pomocniczości...”

⁵ Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne, zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 135–139.

⁶ Należy stale pamiętać, że bezpośrednią, chociaż nie decydującą przyczyną upadku polskiego przemysłu stoczniowego były decyzje Komisji Europejskiej, uznające naruszenie przez Polskę zasad udzielania pomocy publicznej. Zob. uzasadnienie projektu ustawy o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego – druk sejmowy nr 1410/ VI kad.

⁷ Grecki rząd J. Papandreu – nie bez nacisków zewnętrznych – odstąpił wiosną 2012 r. od zamiaru przeprowadzenia referendum, które miało legitymizować drastyczne reformy gospodarczo-społeczne.

⁸ U. Beck, *Niemiecka Europa*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2013, s. 11–13.

⁹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo...*, s. 17–18.

ponadpaństwowym, które dotyczą głównie, choć nie tylko, międzynarodowego obrotu gospodarczego i ochrony praw człowieka. Po czwarte, wyraźnie wzrasta pozycja polityczna organizacji międzynarodowych, które oddziałują na politykę państw w dziedzinach gospodarczych (UE, WTO), lecz także np. w odniesieniu do sportu (UEFA, FIFA, MKOL).

W warunkach Europy Zachodniej powyższe zjawiska skłaniały niektórych autorów do antycypacji kresu „epoki państwowości”¹⁰, do rozważań na temat konstytucjonalizacji Unii Europejskiej¹¹, a także do wskazania, że ukształtowane przez państwa narodowe pojęcie „polityczności” staje się anachroniczne¹².

2. Jak pojmować tradycyjną suwerenność współcześnie?

Zasygnalizowane zjawiska sprawiają, że wokół określenia „suwerenność” pojawia się zamęt terminologiczny i brakuje znaczącego konsensu doktryny co do reguł znaczeniowych, jakie należy z nim wiązać. Z pewnością doniosła jest ewolucja pozycji współczesnego państwa uwikłanego w liczne powiązania prawa międzynarodowego i zależności faktyczne. Znajduje to wyraz w zauważalnym „zagubieniu” doktryny, której przedstawiciele podejmują próby formułowania mniej lub bardziej oryginalnych koncepcji.

W pierwszym nurcie sytuowane są koncepcję zakładające odstępianie od tradycyjnego pojmowania suwerenności w kierunku uznania, że suwerenność państwa musi być postrzegana w koniecznym związku z suwerennością ludu (narodu) i prawami człowieka. Ma to miejsce w warunkach „zwrotu kantowskiego” w prawie międzynarodowym, wyrażającego się w przechodzeniu od prawa państw do prawa państw i narodów zarazem, gdy prawo międzynarodowe staje się instrumentem ochrony dóbr wspólnych całej społeczności międzynarodowej oraz praw człowieka. Wysuwa się postulat, zgodnie z którym wobec archaiczności tradycyjnego pojmowania suwerenności konieczne jest oparcie jej na nowych podstawach. W tym kontekście jest także wyrażana krytyka modelu Unii Europejskiej, która jest konstruowana ponad narodami i zbyt często pozwala zastępować zgodę narodów zgodą rządów¹³.

Spotykamy także poglądy o zmianie norm i reguł suwerenności, które rodzą dalsze pytanie o adekwatność tradycyjnej kategorii suwerenności. Chodzi o dostrzeżenie „nowej jakości”, jaka rodzi się w sytuacji, gdy został podważony schemat pełnej suwerenności, a zarazem nie sposób zakwestionować idei suwerenności państwa jako takiej¹⁴. Zdaniem J. Jaskierni, „państwo postsuwerenne” nie

¹⁰ C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Berlin 1963, s. 10.

¹¹ J.H.H. Weiler, *The European Union: Enlargement, Constitutionalism, and Democracy*, Forum Constitutions Europae, Berlin 1999.

¹² U. Beck, *Niemiecka...*, s. 27–31.

¹³ Dobitnie L. Morawski, *Suwerenność i prawo międzynarodowe – od prawa państw do prawa ludów* „Forum Prawnicze”, styczeń 2011, s. 13 i n. oraz powołana tam literatura.

¹⁴ J. Jaskiernia, *Suwerenność narodu a koncepcja „państwa postsuwerennego”*, „Państwo i i Prawo” 2006,

jest państwem niesuwerennym, lecz stanowi przemieszanie czynników klasycznej suwerenności z obszarami, w których ten walor został podważony poprzez ograniczenia suwerenności wywołane przenoszeniem atrybutów władztwa publicznego na rzecz instytucji ponadnarodowych. „Odgraniczająca” funkcja suwerenności przechodzi do przeszłości, zaś relacje między państwami są determinowane kooperatywną współzależnością między suwerennością państwową, narodową a procesem integracji oraz wzajemnym „dopełnianiem się”.

Na tym tle rodzi się problem kwalifikacji takiego stanu rzeczy i zjawisk jako ograniczenia suwerenności albo ograniczenia wykonywania suwerenności. Czy zatem integracja europejska prowadzi do ograniczenia praw suwerennych państw, na co wskazuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu¹⁵, czy też jedynie do przeniesienia samego wykonywania władztwa państwowego na poziom ogólnoeuropejski w zamian za kompensacyjny udział w procesach decyzyjnych na poziomie Unii Europejskiej. Dylemat państwa post-suwerennego wyrażać się ma w uznaniu zjawiska ograniczenia (erozji) klasycznej suwerenności przy braku klarownych reguł, w jakim stopniu takie ograniczenia mogą być aprobowane, aby w ogóle nie przekreślać tego pojęcia. W ten kontekst rozważań wpisuje się również suwerenność narodu, ograniczana głównie w następstwie ewolucji pozycji parlamentu¹⁶. Koncepcja Europy „postsuwerennościowej” jest z pewnością atrakcyjna intelektualnie, lecz nie wydaje się dotyczyć istoty problemu. Zmiana punktu ciężkości z dotychczas dominującego podejścia skoncentrowanego wokół suwerenności indywidualnych państw na suwerenność narodów europejskich, działających wspólnie z państwami członkowskimi, jest próbą odejścia od tradycji „państwowocentrycznej” na rzecz koncepcji niedopracowanej i niedookreślonej. Jest jedynie wskazaniem kierunku myślenia bez podania cech istotnych antycypowanego konstruktów. Abstrahuje od ciągłej i bynajmniej niesłabnącej obecności pierwiastków narodowego i państwowego w funkcjonowaniu np. państwa i społeczeństwa niemieckiego, francuskiego, szwedzkiego czy węgierskiego. Powołać można dobitniejsze przykłady, Wielkiej Brytanii oraz – spoza Unii Europejskiej – Szwajcarii, Norwegii, Turcji, w których nie ma mowy o podważaniu tradycyjnej roli państwa na rzecz ponadnarodowego konstruktów.

W Europie Zachodniej znaczące miejsce zajmuje teoria suwerenności podzielonej, która ujmuje suwerenność jako wiązkę uprawnień, które mogą być przenoszone przez państwa na inne podmioty, w tym na Unię Europejską. Przeniesienie kompetencji skutkuje kreowaniem wspólnoty, której członkowie działają kolektywnie z wzajemną korzyścią. Zdaniem C. Mika, teoria podzielonej suwe-

nr 10, s. 46.

¹⁵ Mam na myśli orzeczenie TS w sprawie *Costa v. ENEL*. Zob. na ten temat K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W. J. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 164.

¹⁶ Por. T. Milej, J. Schlenzka, *Erozja kompetencji parlamentów narodowych wskutek integracji europejskiej i próby jej przeciwdziałania na przykładzie parlamentu Republiki Federalnej Niemiec*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*”, t. LXXII, 2005.

renności pasuje do opisu funkcjonowania UE i jej mechanizmu integracyjnego, ponieważ zakłada ponowne ułożenie (repartycję) suwerenności w sytuacjach, gdy państwa nie mają już pełni kompetencji. Koncepcja ta odrzuca jednak zróżnicowanie istoty suwerenności od jej wykonywania¹⁷. Idąc dalej zgodnie z założeniami tej koncepcji – w sytuacji hipotetycznej „federalizacji” UE – moglibyśmy nawet powołać się na wstęp do Konstytucji Szwajcarii, która dokonuje dystrybucji władzy między federację a kantony. Zgodnie z art. 1 Konstytucji „Naród szwajcarski i kantony [...] tworzą Konfederację Szwajcarską”¹⁸.

3. Zasadność i przydatność pozostawienia tradycyjnej optyki pojmowania suwerenności

W dalszej części opracowania opowiadam się za „konserwatywną” teorią ograniczenia w wykonywaniu suwerenności przy zachowaniu suwerenności jako wciąż koniecznego atrybutu współczesnego państwa. Teoria ograniczania **wykonywania** [podk. – J.C.] suwerenności opiera się na przyjęciu, że suwerenność jest cechą definicyjną państwa, natomiast zaciąganie zobowiązań międzynarodowych prowadzi do oddelegowania, w sprecyzowanym zakresie, samego wykonywania władztwa w odniesieniu do stanowienia prawa, prowadzenia polityki i jurysdykcji sądowej. W warunkach członkostwa w UE państwa zachowują jednak istotny atrybut, a mianowicie – wyłączność kompetencji w zakresie użycia siły na swym terytorium.

Uznać należy, że pojęcie „suwerenność” jako kontrowersyjne doktrynalnie pojęcie prawne¹⁹ kryje w sobie przede wszystkim „kompetencję kompetencji”, czyli pełną zdolność do określania przez państwo form, w jakich wykonywane są funkcje i zadania państwowe. Istotą suwerenności państwowej jest możliwość podejmowania w stosunkach międzynarodowych wszelkich działań, bez wykazywania podstawy prawnej, jeżeli nie narusza to prawa międzynarodowego i praw innych państw lub podmiotów prawa międzynarodowego²⁰. Pełny charakter kompetencji państwa wyraża się w tym, że jej zakres *ratione materiae* nie jest z góry ustalony, zaś w przypadku organizacji międzynarodowej – wynika z postanowień aktu ją konstytuującego. „Suwerenność” odróżniać należy od terminu „niepodległość” jako określenia politycznego odnoszonego do stanu faktycznego polegającego na braku zależności od innych państw i podmiotów prawa międzynarodowego²¹.

¹⁷ C. Miik, *Europejskie prawo wspólnotowe, zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 268.

¹⁸ *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.* tłum. i wstęp. Z.Czeszejko-Sochacki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000, s. 42.

¹⁹ Obszernie J.Kranz, *Państwo i jego suwerenność*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7.

²⁰ Tak w odniesieniu do orzeczenia STSM w sprawie statku „Lotus” [za:] W. Czapliński, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność państwowa – zarys problemu*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 123.

²¹ W. Czapliński, *Członkostwo...*, s. 138. Por także R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 196.

Pomimo iż „suwerenność państwa” oraz „suwerenność narodowa”, tj. „suwerenność w państwie”, nie są pojęciami tożsamymi, to można dostrzec między nimi pewne związki, niekiedy nawet napięcia.

Suwerenność narodową odnosimy bowiem do demokratycznego reżimu politycznego, w warunkach którego naród (w ujęciu konstytucyjnym) decyduje o swym losie, kreacji i kontroli struktur władzy. W ten sposób naród „stwarza” państwo, a władza państwowa wywodzi swą legitymację i kompetencje z demokratycznie wyrażonej woli suwerena – podmiotu władzy zwierzchniej. Zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe i akty prawne organizacji międzynarodowej z pewnością ograniczają swobodę podejmowania decyzji przez parlament krajowy, rząd i sądy, lecz nie determinuje to pojmowania suwerenności w prawie konstytucyjnym²². Uwagę zwraca istotna okoliczność: prawo pierwotne Unii Europejskiej wymaga, aby państwa członkowskie były oparte na rządach prawa, demokracji i poszanowaniu praw człowieka. Jest to warunek konieczny członkostwa w UE, zaś negatywne zmiany w sytuacji wewnętrznej państwa mogą stanowić podstawy do przyjęcia wobec takiego państwa procedury ostrzegawczej albo restrykcyjnej (por. art. 7 w związku z art. 2 TUE). Chociaż zatem, zgodnie z prawem międzynarodowym, wykluczenie suwerenności wewnętrznej (w istocie – demokracji) nie prowadzi do zaniku suwerenności państwa, to w przypadku państw Unii Europejskiej mamy sytuację szczególną: afirmacja demokracji, praworządności, *good governance* i poszanowania praw człowieka sprawia, że „suwerenność wewnętrzna” staje się warunkiem koniecznym uczestnictwa w UE jako związku państw, opartym na wspólnych podstawach aksjologicznych.

Jak pamiętamy, fundament tradycyjnego rozumienia suwerenności tworzyły trzy dyrektywy: 1) zasada zwierzchnictwa terytorialnego, akcentująca, że państwo ma na swym terytorium pełnię władzy prawodawczej; 2) zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne państw; 3) zasada, w myśl której jedynie państwo decyduje o zakresie swych zobowiązań międzynarodowych. Konceptualizacja suwerenności dokonana przez J. Bodina opierała się na dwóch założeniach, które do połowy XX w. nie były kwestionowane: 1) nieograniczonej władzy w odniesieniu do terytorium i ludności, czyli połączeniu zwierzchnictwa terytorialnego i personalnego; 2) samowładności, czyli pełnej niezależności w stosunkach zewnętrznych. Nowatorstwo tej koncepcji wyrażało się w powiązaniu suwerenności z państwem i uznaniu, że jest ona konstytutywnym elementem państwa jako organizacji politycznej, oraz z przyjęciem, że zasadniczym atrybutem suwerenności jest kompetencja do stanowienia prawa, gdyż inne kompetencje władzy najwyższej są względem niej pochodne. Z kolei J.J. Rousseau „odkrył” suwerenność narodu (ludu) umiejscowionego poza aparatem państwowym, co zapoczątkowało dyskurs na temat suwerenności (władzy zwierzchniej) w państwie oraz

²² Szerzej J. Kranz, *Kilka uwag o suwerenności państwa*, [w:] *Konstytucja...*, s. 148–149; J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada zwierzchnictwa Narodu w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierchowicka, Warszawa 2003, s. 346–350.

oddzielenie rozważań na temat pojęcia „suwerenność” w prawie międzynarodowym publicznym oraz konstytucyjnym²³.

Suwerenność w rozumieniu konstytucji można zdefiniować jako władzę samodzielną, pełną i wyłączną. Jednak zarazem nie może to wykluczać ustanawiania ograniczeń do jej wykonywania, ponieważ byłoby to nierealne we współczesnych warunkach. Jak trafnie przyjął K. Wojtyczek, władza państwowa pozostaje suwerenna, jeżeli państwo zachowuje prawo samodzielnego podjęcia decyzji prowadzącej do uchylenia skutków aktu, którym powierzyło wykonywanie swoich kompetencji innemu podmiotowi, tj. innemu państwu albo organizacji międzynarodowej. Dopóki państwo nie powierzyło w sposób nieodwołalny (podk. – J.C.) swoich kompetencji władczych, nie można mówić o ograniczeniu suwerenności²⁴. Należy z naciskiem wskazać, że władza państwowa pozostaje samodzielna i suwerenna, jeżeli państwo zachowuje „ostatnie słowo” i może uchylić się od skutków prawnych aktu powierzającemu wykonywanie kompetencji innemu podmiotowi (por. art. 50 TUE).

Gwarancji suwerenności państwa należy doszukiwać się w postanowieniach Konstytucji RP, która wyraża państwowość, a zatem określa status Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa i afirmuje suwerenny charakter władzy państwowej, która jest władzą pierwotną i nie pochodzi od żadnej innej struktury politycznej. O doniosłości Konstytucji RP dla bytu i suwerenności państwa świadczą w pierwszej kolejności postanowienia jej wstępu²⁵ oraz postanowienia art. 8²⁶. Podmiotem suwerenności (władzy zwierzchniej) jest Naród Polski, tj. ogół obywateli, zaś wśród wartości konstytucyjnych wskazuje się demokratyczne państwo prawne, które nie może być sprowadzane do systemu organów państwowych i aparatu państwowego²⁷, niepodległość, nienaruszalność i niepodzielność terytorium, nienaruszalność granic (art. 4, art. 3, art. 5, art. 26 ust.1, art. 126 ust. 2 Konstytucji). Uwagę zwraca przy tym fakt, że niepodzielność terytorium państwa jednolitego wyklucza federalną strukturę terytorialną oraz zakłada jedność władzy publicznej na całym terytorium. Z kolei pełnia i wyłączność władzy państwowej oznaczają, że państwu przysługuje domniemanie kompetencji *rationae materiae*, które może zostać uchylone w ściśle określonym zakresie, tj. w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji *in fine*), w drodze zawartej z woli państwa umowy międzynarodowej. Podkreśla się, że konstytucyjny nakaz ochrony suwerenności musi być interpretowany jako wykluczający nieodwołalne otwarcie sfery jurys-

²³ H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1978, s. 101–104, 182–185.

²⁴ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 39–40.

²⁵ L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. VI, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2007, s. 8–15.

²⁶ K. Działocha, *Komentarz do art. 8*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. VI, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2007, s. 22–35.

²⁷ J. Trzciski, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne. Gwarancje wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Wyd. NSA, Warszawa 2005, s. 452.

dykcji państwa na akty obcej władzy publicznej bez żadnej kontroli ze strony państwa nad tymi aktami²⁸.

Należy przyjąć, że warunkiem koniecznym rozwoju integracji europejskiej jest akceptacja faktu znaczącego ograniczania państw członkowskich w wykonywaniu suwerenności. Nie wiąże się z tym jednak ograniczanie lub zanik suwerenności, skoro ta powinna być pojmowana przez pryzmat zdolności do wykonywania funkcji państwowych. Teza o ograniczeniu suwerenności grozi ryzykownym podziałem państw na różne grupy, zależnie od stopnia owego ograniczenia i abstrahuje od faktu, że suwerenność jako pojęcie prawnomiędzynarodowe zakłada *a priori* istnienie prawnych i faktycznych ograniczeń, albowiem kompetencje państw znajdują swe ograniczenia w kompetencjach innych państw (równość, suwerenności) i licznych uwarunkowaniach faktycznych. Wskazanie na ograniczenie suwerenności skłania do spekulacji na temat stopnia ograniczeń i dokonywania, nacechowanego emocjonalnie, podziału państw. Uznaję zatem, że poglądy o ograniczeniu i stopniowalnym charakterze suwerenności powinny ustąpić na płaszczyźnie dyskursu wśród prawników, ponieważ dyskurs taki, na płaszczyźnie prawnej jest niecelowy i nie doprowadzi do konstruktywnych ustaleń.

Co się tyczy ograniczeń wykonywania suwerenności, to mogą one wynikać z prawa traktatowego i prawa pochodnego Unii Europejskiej. Mogą wynikać z wielu sytuacji faktycznych, determinowanych warunkami gospodarczymi, finansowymi, geograficznymi, dostępnością surowców naturalnych (np. uzależnienie Japonii lub Polski od dostaw surowców energetycznych). Takie ograniczenia są coraz częstsze i nie mają jednolitej natury. W przypadku państw Unii Europejskiej ograniczenia w wykonywaniu suwerenności idą znacznie dalej niż np. w przypadku Stanów Zjednoczonych, Rosji, Chin, Turcji lub Brazylii, lecz nie dają silnej jeszcze podstawy do rozważań o federalizacji. Przekonujące jest stanowisko W. Czaplińskiego, że członkostwo w UE nie stanowi w istocie ograniczenia suwerenności państwowej, lecz jest jej wyrazem. Państwa, przekazując wykonywanie pewnych kompetencji, atrybutów władzy publicznej, nie wyzbywają się ich definitywnie, zachowując wpływ na ich wykonywanie przez instytucje unijne²⁹. Zatem wpływ na procesy decyzyjne w instytucjach unijnych jest swoistą „kompensatą” za ograniczenie wykonywania władztwa publicznego na rzecz UE.

4. Jak Unia Europejska ogranicza wykonywanie suwerenności państw członkowskich?

Za przyjęciem, że mamy do czynienia z istotnym ograniczaniem samego wykonywania suwerenności w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przemawia kilka argumentów.

²⁸ K. Działocha, *Komentarz...*, s. 40.

²⁹ W. Czapliński, *Członkostwo...*, s. 138.

Po pierwsze, jedną z zasad ustrojowych UE jest zasada przyznania kompetencji oznaczająca, że „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów [...] (art 5 ust. 2 TUE)”. Wprawdzie zasada ta nie przesądza o materialnych granicach kompetencji UE, lecz nawiązuje do klasycznego podejścia do podmiotowości organizacji międzynarodowych, zgodnie z którym to wola państw tworzących daną organizację determinuje zakres jej kompetencji. Oznacza to, że Unia może działać tylko w zakresie przewidzianym prawem pierwotnym (traktatowym)³⁰.

Po drugie, traktatowe umocowanie zasady przyznania nie wyklucza kompetencji krajowych sądów (trybunałów) konstytucyjnych do oceny i weryfikacji sposobu związania się prawem pierwotnym, do oceny czy prawodawcze organy UE, wydając dany akt, działały w granicach kompetencji przekazanych i wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności³¹, a także do oceny zgodności z konstytucją prawa pochodnego³². W konsekwencji, Trybunał Sprawiedliwości UE nie ma wyłączności do decydowania, czy Unia respektuje swoje kompetencje, gdyż sam TS UE jest związany zasadą przyznania. Państwa członkowskie i ich sądy (trybunały) konstytucyjne są zatem władne kontrolować, czy akty podjęte przez instytucje UE nie wykraczają w sposób oczywisty poza kompetencje UE i mogą odmawiać stosowania zakwestionowanego aktu w krajowym porządku prawnym.

Po trzecie, skoro proces integracji europejskiej ma jednoznaczne oparcie w samej konstytucji³³, a zjawisko przekazywania kompetencji na rzecz UE jest normowane w konstytucji, to – dzięki określaniu przekazywania kompetencji przez normy konstytucyjne – sądy (trybunały) konstytucyjne stwarzają sobie logiczną podstawę do tego, aby wyznaczać konstytucyjne granice integracji.

Po czwarte, suwerenny status państw jest potwierdzony *expressis verbis* postanowieniami traktatowymi. W myśl art. 4 ust. 2 TUE „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową,

³⁰ Tak w wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r. sygn. K18/04 OTK 2005/A, poz. 49 (dot. traktatu akcesyjnego) – zob. pkt 4.1–4.5 uzasadnienia. Por. także wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii z dnia 6 kwietnia 1998 r. [za:] *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów krajowych państw Unii Europejskiej*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego. Zespół orzecznictwa i studiów, Warszawa 2006.

³¹ Tamże, pkt 10.2. uzasadnienia. Dobitnie Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie *Honeywell*, [za:] <http://www.bverfg.dr/entschiedungen/rs201007062bvr266106en.html>. FTK uznał wszakże, że jego ingerencja będzie miała miejsce tylko przy znacznym przekroczeniu kompetencji.

³² Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r. – sygn. SK 45/09. Przyjmuję – jako postulat *de lege ferenda* – że całe prawo pochodne UE powinno być oceniane przez TK, nie tylko w trybie rozpatrywania skargi konstytucyjnej. Szerzej J. Ciapała, *Konstytucyjne środki ochrony wolności i praw w kontekście obowiązującego prawa Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sadowniczej i samorządu terytorialnego*, red. O. Bogucki, J. Ciapała, P. Mijał, Szczecin 2008.

³³ Tak TK m.in. w sprawie sygn. K 18/04, pkt 7 uzasadnienia.

nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa". Postanowienie z art. 4 ust. 2 TUE nadaje głębszy materialny sens twierdzeniu o istnieniu granic kompetencji UE. W ten sposób prawodawca europejski wyodrębnia określenia „tożsamość narodowa”, „struktura polityczna” i „struktura konstytucyjna”, które w dalszej kolejności powinny być sprecyzowane, wypełnione treścią przez państwa członkowskie. Daje to asumpt do poszukiwań reguł znaczeniowych dla powyższych terminów, w tym podkreślenia ciągłości instytucjonalnej państw członkowskich jako suwerennych podmiotów. W szerszym rozumieniu tożsamość narodowa odnoszona jest do egzystencji państw, poszanowania kultur i zasad ustroju społeczno-gospodarczego³⁴. Jak zauważył K. Wójtowicz, wkomponowanie konstytucyjnych struktur państwa w pojęcie tożsamości narodowej zdaje się przenosić obowiązek nadawania treści temu pojęciu przez sądy (trybunały) konstytucyjne państw członkowskich, co wzmacnia tezę o ich kompetencjach względem prawa unijnego³⁵.

Kolejny argument można odnieść do stanowiska polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który obszernie wypowiedział się na temat suwerenności w kontekście oceny zgodności z Konstytucją RP Traktatu z Lizbony³⁶. Wypowiedzi tej z pewnością nie cechuje precyzja³⁷, jednakże orzeczenie daje podstawę do sformułowania kilku miarodajnych wniosków. Otóż w przekonaniu polskiego TK zaciąganie zobowiązań międzynarodowych i ich wykonywanie nie prowadzi do utraty lub ograniczeń suwerenności, lecz jest jej potwierdzeniem. Zaraz potem TK odwołał się aprobująco do poglądu L. Garlickiego, w myśl którego przystąpienie do UE jest postrzegane jako „pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności państwa, nieoznaczające jej przekreślenia i związane z efektem kompensacyjnym w postaci możliwości współkształtowania decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej”³⁸. Trybunał odniósł się także do granic przekazywania kompetencji i pojęcia „tożsamość konstytucyjna”. Uznał, że pojęcie to jest określone przez zespół kompetencji nieprzekazywalnych, wśród których wymienił postanowienia dotyczące zasad naczelnych konstytucji oraz praw i wolności jednostki, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i jego praw

³⁴ Szerzej K. Wójtowicz, *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z 24.11.2010 r. (K 32/09) „Europejski Przegląd Sądowy”* listopad 2011.

³⁵ Tamże, s. 6.

³⁶ Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09 OTK ZU 108/9/A 2010.

³⁷ Zbyt krytycznie i osobliwie, chociaż nie pozbawione pewnej słuszności, uwagi na temat standardu uzasadnienia wyroku TK; por. T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 104 i n.

³⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 57.

konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także „wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”³⁹. Uzasadnienie TK stanowi wyraźne nawiązanie do rozważań K.Wojtyczka, który sformułował katalog materii, co do której kompetencje do przekazywania na rzecz UE powinny być wyłączone, przy czym autor ten używa w swym opracowaniu właśnie określenia „ograniczenie wykonywania suwerenności”⁴⁰.

Nawiązując do preambuły Konstytucji i kilku doniosłych jej postanowień, TK wyprowadził **zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej** (podk. – J.C.). Przyjął także, że „koncepcja Unii Europejskiej, która znalazła wyraz w Traktacie z Lizbony, ma na celu respektowanie zasady zachowania suwerenności w procesie integracji, jak też poszanowanie zasady przychylności wobec procesu integracji europejskiej i współpracy między państwami”. W przekonaniu TK, z punktu widzenia podstawowych zasad UE interpretacja postanowień traktatowych zmierzająca do przekreślenia suwerenności państwowej czy zagrożenia tożsamości narodowej byłaby sprzeczna z Traktatem z Lizbony, ponieważ „Traktat wyraźnie potwierdza doniosłość zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, co jest także w pełni zbieżne z wyznacznikami kultury integracji europejskiej sformułowanymi w Konstytucji”⁴¹. W konsekwencji, polski TK dostrzega w tożsamości konstytucyjnej absolutną granicę przekazywania kompetencji na rzecz UE, zaś tożsamość konstytucyjną – wobec braku odpowiednika art. 23 ustawy zasadniczej RFN i postanowień niezmiennych w Konstytucji RP – kojarzy z zasadą suwerenności interpretowaną w kontekście spektrum doniosłych postanowień konstytucyjnych. Tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej wyznacza kilka składników: 1) kardynalne podstawy ustrojowe państwa, stanowiące „twarde jądro” materii konstytucyjnej; 2) postanowienia określające niektóre zasady naczelne konstytucji; 3) postanowienia dotyczące praw jednostki⁴². W doktrynie nader trafnie wskazuje się na praktyczne możliwości wykorzystania pojęcia „tożsamość konstytucyjna” w sądowej ochronie konstytucji, w tym w kontekście wzajemnych relacji Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. Na tym tle ujawnia się np. konieczność postawienia przysłowiowej kropki nad „i” w przedmiocie kontroli prawa pochodnego przez TK oraz poważne rozważenie zagadnienia kierowania pytań prejudycjalnych przez TK do TS⁴³.

³⁹ Wyrok TK, sygn. K 32/09, pkt 2.1 uzasadnienia.

⁴⁰ Szerzej K.Wojtyczek, *Przekazywanie...*, s. 284–304.

⁴¹ Wyrok TK, sygn. K 32/09 – pkt 2.2 uzasadnienia.

⁴² M. Granat, *O pojęciu tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony (K 32/09)*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki i M. Masternak-Kubiak, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2012, s. 77–83.

⁴³ K. Wójtowicz, *Zachowanie...*, s. 9–11.

5. Czego dowodzi przykład Republiki Federalnej Niemiec?

W dalszej kolejności należy przytoczyć stanowisko Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN, które uznaje – wobec oczywistej rangi państwa – za szczególnie doniosłe dla percepcji problemu suwerenności i pozycji tradycyjnego państwa w Europie.

Podstawową doniosłość ma wskazanie na tezy orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie zgodności z ustawą zasadniczą RFN Traktatu z Lizbony, które m.in. – po orzeczeniach *Solange I*, *Solange II* oraz w sprawie Traktatu z Maastricht – wyznacza kolejny etap napięcia i współpracy FTK z Trybunałem w Luksemburgu i przyczynia się do definiowania granic integracji europejskiej⁴⁴. W istocie „ostatnie słowo” nie zostało jeszcze powiedziane, ponieważ FTK dokona oceny konstytucyjności prawa traktatowego ustanawiającego unię bankową i fiskalną⁴⁵. Punktem wyjścia musi być przypomnienie, że ustawa zasadnicza RFN zawiera obszerną klauzulę integracyjną (art. 23) oraz postanowienia uznawane za niezmiennalne, stanowiące o istocie państwowości (art. 79, art. 1, art. 20).

Po pierwsze, Federalny Trybunał Konstytucyjny podjął się zdefiniowania Unii Europejskiej, uznając ją za „zrzeszenie państw” (*Staatenverbund*), co nieznacznie odróżnia ją od konfederacji, tj. związku państw (*Staatenbund*), lecz bardziej jednoznacznie od federacji, czyli państwa związkowego (*Bundesstaat*).

Po drugie, FTK pozostał wierny swojej koncepcji „mostu ustawowego”, uznając, że to niemiecki ustawodawca wydaje organom państwowym nakaz stosowania prawa unijnego, ponieważ prawo może być tworzone tylko w granicach określonych w konkretnym traktatowym upoważnieniu, na które demokratycznie legitymowany parlament wyraził swoją zgodę. Innymi słowy, niemiecka ustawa jest „mostem”, po którym prawo UE wchodzi na terytorium Niemiec⁴⁶. Podkreślenia wymaga jednocześnie fakt, że ustawa taka ma być uchwalana większością kwalifikowaną, wymagającą do przyjęcia zmian w ustawie zasadniczej (art. 79).

Po trzecie, wyrok wskazuje, że FTK potwierdza podejście zaprezentowane w wyroku w sprawie Maastricht i wzmacnia uprawnienie obywateli do kierowania skarg konstytucyjnych, kontestujących regulacje unijne, dając do zrozumienia, że Unia jako taka nie jest w pełni legitymizowana demokratycznie. Wskazuje przy tym, że skarga konstytucyjna może dotyczyć ochrony praw wyborczych, w tym prawa do głosowania w niemieckich federalnych wyborach parlamen-

⁴⁴ Szerzej Th. Giegrich, *Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy – wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” marzec 2011., s.4 i n.; P. Czarny, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w sprawie Traktatu Lizbońskiego na tle polskich rozwiązań prawnych*, [w:] *Prawa Człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2010, s. 142 i n.

⁴⁵ R. Arnold, *Constitutional Jurisdiction and National Budget -Remarks on the German Constitutional Court Decision on the Euro Support System*, [w:] *W służbie...*, s. 37–44.

⁴⁶ P. Czarny, *Wyrok...*, s. 146–147.

tarnych. Co szczególnie ważne, wyborcy będą mogli skarżyć ewentualną utratę niemieckiej suwerenności państwowej⁴⁷. Zasadniczo więc stanowiska wyrażone w wyrokach dotyczących traktatów z Maastricht i Lizbony pozwalają obywatelom niemieckim na sprzeciwianie się dalszemu pogłębianiu integracji europejskiej, czemu ma nadto służyć kompetencja FTK w zakresie zatrzymania, w razie rozpatrywania skarg, procedury ratyfikacyjnej.

Czwarta uwaga dotyczy wypowiedzi Trybunału, która ma charakter *orbiter dictum*. Przyjął on bowiem doniosłe i moim zdaniem w pełni trafne założenie, w myśl którego ustawa zasadnicza nie gwarantuje organom działającym w imieniu władzy niemieckiej możliwości zrzeczenia się prawa do samostanowienia narodu niemieckiego w postaci niemieckiej suwerenności, chronionej przez prawo międzynarodowe i konstytucję. Ponieważ utworzenie federacji oznacza nowy jakościowo transfer suwerenności na nowy podmiot legitymizacji, to podjęcie takiej decyzji musi być zarezerwowane dla wyraźnie podjętej woli narodu niemieckiego. Zatem i po wejściu w życie Traktatu z Lizbony RFN pozostaje państwem suwerennym, a tym samym podmiotem prawa międzynarodowego, którego podstawą jest akt konstytucyjny (por. art. 146). Dodać należy, że w ustawie zasadniczej RFN nie ma postanowień o referendum ogólnonarodowym, co sprawia, że FTK staje się „substytutem” forum politycznego, w tym forum wyrażania opinii krytycznych wobec integracji. Zatem przykład niemiecki potwierdza, że rekonstrukcja UE w kierunku ścisłego związku istotnie i jakościowo ograniczającego suwerenność państwową będzie musiała odbyć się dopiero po referendum, w którym Naród Niemiecki zdecydowałby o odstąpieniu od dotychczasowej koncepcji państwowości. Pojawia się pytanie: czy może to mieć miejsce w warunkach nieufności wobec struktur europejskich i negatywnych emocji, które wzbudza transfer środków pieniężnych na rzecz państw, które nie przyjęły niemieckiej koncepcji polityki gospodarczej?⁴⁸

Piąta uwaga odnosi się do wyrażonych przez FTK czterech konsekwencji zasady demokracji wynikającej z ustawy zasadniczej RFN: 1) braku kompetencji niemieckich organów do przeniesienia na instytucje UE *Kompetenz – Kompetenz*, tj. władzy do niezależnego definiowania i rozszerzania własnych kompetencji; 2) uznania odwoływalnego charakteru kompetencji UE, w szczególności tych, które są wykonywane na zasadzie większości w Radzie, czyli zagwarantowania prawa wycofania się z Unii (zasada odwoływalnego samozobowiązania); 3) ścisłego stosowania zasady kompetencji powierzonych i w tym kontekście przestrzegania tożsamości narodowej i konstytucyjnej (art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 TUE); 4) precyzyjnego ujmowania regulacji integracyjnych UE, które nie mogą mieć charakteru blankietowego⁴⁹. Oznacza to zaakcentowanie założenia, że jedynie krajowe sądy (trybunały) konstytucyjne mogą być ostatecznymi arbitrami w oce-

⁴⁷ Th. Giegerich, *Ostatnie...*, s. 5.

⁴⁸ U. Beck, *Niemiecka...*, s. 83–85.

⁴⁹ Th. Giegerich, *Ostatnie...*, s. 8–9.

nie poszanowania suwerenności, tożsamości konstytucyjnej i narodowej w procesie integracji europejskiej.

6. Co zatem z państwem narodowym w ramach Unii Europejskiej?

Poczynione uwagi przemawiają na rzecz podtrzymywania koncepcji suwerennego państwa narodowego jako najbliższego percepcji i wrażliwości społecznej narodów współczesnej Europy. W skali europejskiej oraz tym bardziej w skali globalnej nie ma bowiem argumentów na rzecz „obumierania” państwa jako politycznej organizacji społeczeństwa⁵⁰. Przypomnienia wymaga okoliczność, że wiele państw (np. Chiny, Indie, Brazylia, RPA, Australia, Turcja) przeżywa okres szybkiego rozwoju gospodarczego oraz kulturowego i obce są im zjawiska kryzysowe obecne w Europie i w Stanach Zjednoczonych.

W warunkach europejskich brakuje politycznych, społecznych i kulturowych podstaw do budowy jednolitego państwa federalnego: świadomości przynależności do europejskiego narodu w rozmienieniu kulturowo-psychologicznym, zakorzenienia partii politycznych o zasięgu ogólnoeuropejskim, odpowiedniego kapitału zaufania do instytucji UE, porównywalnego z relacjami względem własnego państwa. Odmiennie sprawa wygląda w zakresie integracji gospodarczej, lecz i tutaj żywe pozostają tendencje do ochrony rynków krajowych, zwłaszcza swobodnego świadczenia usług, oraz narasta wstrzeźliwość do waluty euro. Aktualny pozostaje imperatyw określania i prowadzenia polityki gospodarczej i społecznej pod kątem interesów narodu i pozycji państwa⁵¹.

W tym kontekście teoria o przekazaniu samego wykonywania części władztwa publicznego na rzecz UE, z zachowaniem suwerennego statusu państwa, nie sprzeciwia się bardzo ostrożnej kontynuacji integracji europejskiej. Jednak integracja taka, aby przebiegać skutecznie, musi w możliwie największym stopniu opierać się na zasadach pomocniczości i proporcjonalności, w celu bardziej stanowczego ograniczania zakresu i intensywności regulacji unijnych. Wydaje się, że klucz do ograniczenia ryzyk na tle percepcji integracji spoczywa właśnie w afirmacji i w większym urzeczywistnianiu zasad pomocniczości i proporcjonalności. Oznaczać to musi zweryfikowanie lub zahamowanie transferu wielu kompetencji na rzecz UE. Musi temu towarzyszyć redefiniowanie polityki pieniężnej oraz warunków przystępowania i uczestnictwa w strefie euro. Jest to w dużej mierze zadanie dla klasy politycznej i sądów konstytucyjnych państw członkowskich. Można przypuszczać, że taka weryfikacja z czasem przyczyni się

⁵⁰ Na potrzebę doceniania państwa narodowego w kontekście zjawiska demokratycznej legitymizacji władzy uwagę zwracał m.in. J. Habermas, *The Constitutionalization of International Law and the Legitimation Problems for World Society*, [w:] *Between Complexity of Law and Lack of Order*, ed. B. Wojciechowski i in., Toruń–Beijing 2009.

⁵¹ J. Hausner, *Państwo marnie działa „Rzeczpospolita”* z 27.12.2012.

do sformułowania nowej, swoistej umowy społecznej na rzecz Europy, aby przeciwdziałać odradzaniu się narodowych egoizmów w epoce globalizacji⁵².

Podstawowym dylematem, przed którym stoi Unia Europejska jest narastające napięcie i współzależność między dwiema grupami zjawisk.

Z jednej strony napotyamy zjawiska określone przez nowe wyzwania integracji w postaci zasadniczego kryzysu systemu finansów publicznych lub systemu bankowego wielu państw członkowskich, wywołanego głównie nieudaną koncepcją i programem wprowadzenia euro. Wyzwania te dotyczą unii fiskalnej, unii bankowej, a także innych regulacji pozwalających na przeciwdziałanie kryzysowi. Mają one miejsce w warunkach zatrzymania wzrostu standardów życia, przekreślenia perspektywy ich poprawy i pojawienia się w wielu państwach tzw. europejskiego prekariatu, tj. wykształconych bezrobotnych.

Z drugiej strony dostrzegamy negatywne zjawiska wywołane przez brak dostatecznej demokratycznej legitymizacji instytucji unijnych, legitymizacji procesów integracyjnych, wzmocnione przez brak poczucia wspólnoty i faktycznej europejskiej solidarności wśród społeczeństw państw członkowskich. Brak suwerena w skali ogólnoeuropejskiej oraz brak partii politycznych o zasięgu ogólnoeuropejskim oddziałują dysfunkcjonalnie na mechanizm rządzenia UE. Co więcej, daje się zauważyć tendencja powrotu do państwa narodowego, które – w przeciwieństwie do Unii – skuteczniej integruje społeczeństwo w aspektach kulturowym i psychologicznym. Tendencji tej towarzyszą zjawiska niechęci do imigrantów, podważania wolności przepływu pracowników i intencje zwiększenia kontroli granic. Znaczące poszerzenie terytorialne UE oddziałuje negatywnie na kształtowanie więzi i poczucia wspólnoty wśród ogółu Europejczyków. Na tym tle realne stają się obawy o rozpad Unii w kontekście wymuszanej kryzysem integracji strefy euro i pozostania poza strefą wielu państw, których społeczeństwa i rządy nie dostrzegają konieczności wyboru „profederalnego” kierunku integracji⁵³. Wskazując na sytuacje wewnętrzne Włoch, Hiszpanii, Portugalii i Grecji, zasadne jest przyjęcie, że w 2013 r. Unia znalazła się na krytycznym rozdrożu: integracja ekonomiczna i polityczna skierują ją na tory ściślejszej konfederacji, lecz jednak nie federacji, albo – co nie jest wykluczone – nastąpi pogłębienie kryzysu strukturalnego, krok wstecz i wycofanie się w kierunku państwa narodowego, z ewentualnym podjęciem prób rewizji dotychczasowych koncepcji integracji.

⁵² Społeczeństwo europejskie nigdy nie będzie wspólnotą narodową, lecz powinno być pojmowane jako „postnarodowe społeczeństwo społeczeństw narodowych” Tak. U. Beck, *Niemiecka...*, s. 90.

⁵³ W. Smoczyński, *Federacja albo śmierć*, „Polityka” z 20–26.06.2012, s. 46–48.

Jerzy Ciapała

**ON THE UNDERSTANDING AND EXERCISE OF SOVEREIGNTY
IN TERMS OF THE MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION
– FEW BASIC REMARKS, BUT ARE THEY CONVINCING?**

The subjects of this article are the descriptions and the analysis of some issues and processes within the constitutional background in the EU member states after the adoption of the Lisbon Treaty. They influence the traditional perception of sovereignty. The Author tries to defend the thesis that the traditional concept of state and its sovereignty hasn't lost its interest and is still topical. Obviously it has been changing, but the basic position of the contemporary state (EU member) is still not close to the possible federal structure of the EU. It is to be emphasized, that - as far as the states' powers are concerned - the significant separation between the formal previous attachment of powers and their further transfer to the EU institutions are of great importance. The Author points out that the constitutional processes are accompanied by some theoretical changes of the concept of sovereignty. Therefore, some opinions about them are presented as well as the decisions of Polish and German Constitutional Tribunals.

The Author is convinced that the systemic model of the European Union, which is still in the phase of self-definition developing concepts and own characteristic institutions, will become consecutively federalized. This process is not doomed and the EU is not going to become a federation based on its constitution, in the nearest future.