

Antoni Mironowicz

Suwerenność narodowa a Unia Europejska

Elpis 14/25-26, 97-103

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Antoni Mironowicz

SUWERENNOŚĆ NARODOWA A UNIA EUROPEJSKA

Słowa kluczowe: suwerenność, naród, wolność, Unia Europejska

Zasada suwerenności narodu głosi, że to naród jest zwierzchnikiem władzy i to od niego władza pochodzi. Za ojca tej koncepcji uznaje się wybitnego myśliciela epoki Oświecenia Jana Jakuba Rousseau. Jego poglądy zostały zawarte w książce *Umowa społeczna*. Rousseau stawia tezę, że władza to przejaw samoorganizacji narodu i jest ona przywilejem nadawanym przez lud określonym jednostkom. Czym jest suwerenność państwowa w Unii Europejskiej, czym ją mierzyć czy stopieniem niezależności państw członkowskich. W świetle zasady suwerenności państwa suwerenne to te które samodzielnie podejmują decyzje państwowe i posiadają całościowy zakres uprawnień władczych. Wspólnota Europejska jako organizacja ponadnarodowa przejmuje część suwerennych kompetencji państwa narodowego. Zakres tych kompetencji ustalony został w procesie powstawania struktur europejskich (Traktaty rzymskie, Traktat z Maastricht). W ramach dyskusji pomiędzy zwolennikami federalistycznej koncepcji Europy Ojczyzn oraz koncepcji konfederacyjnej Europy Ojczyzn, wypracowano kompromisowe stanowisko odnośnie suwerenności państwowej w ramach Unii Europejskiej.

W procesie integracji wypracowano zasadę, że państwa członkowskie nie utracą automatycznie swojej suwerenności, a będą w razie potrzeb, z własnej woli, rezygnować z jej części na rzecz nadrzędnej wspólnoty. Rozwiązanie takie stawia państwa członkowskie w sytuacji ciągłych układów i porozumień, ponieważ tylko one uprawnione są do podejmowania decyzji o dalszej integracji. Sformułowano również zasadę subsydiarności, która stanowi, że Unia Europejska może zająć się sprawą państwa bądź regionu w sytuacji, gdy ta sprawa może być rozwiązana lepiej przez UE aniżeli przez państwo członkowskie. Wszystkie inne zadania powinny być realizowane przez władzę, która jest „blisko obywatela” i dlatego mają się nimi zajmować instytucje administracji rządowej lub samorządowej w poszczególnych krajach.

Koncepcję suwerenności państwowej w UE, nazywa się często wspólnie wykonywaną suwerennością – podkreślając tym samym fakt – że Unia Europejska jest dobrowolnym związkiem państw europejskich, które uznały, że razem będą rozwijać się szybciej niż oddzielnie, chcą ściśle współpracować w imię bezpieczeństwa i dobrobytu, lecz żadne z nich jednak nie wyrzeka się ani niepodległości, ani odrębności narodowej.

Suwerenność jest podstawowym atrybutem państwa. Suwerenność jest wtedy kiedy władza jest niezależna, nie podlega żadnej innej władzy w stosunkach międzynarodowych. Państwo występuje jako równorzędne z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Suwerenność państwa jest bezpośrednio związana ze współzależnością międzynarodową. Występują zagrożenia: militarne, zatrucie środowiska naturalnego, terroryzm, wstrzymanie dostaw surowców, nierównomierny rozwój gospodarczy. Z tego względu suwerenność państwa nigdy nie miała i nie może mieć charakteru absolutnego.

Z drugiej strony suwerenność jest niezbywalna i należy do narodu. Prawo międzynarodowe uznaje prawo narodów do samostanowienia. Nie jest ono pochodne, ale istnieje jako prawo pierwotne, nie pochodzące z żadnego nadania. Autonomia wewnętrzna państwa zależy od jego zdolności łączenia interesów prywatnych w interes ogólny. Pozwala to sformułować twierdzenie, że państwo jest mocne wtedy,

kiedy jego instytucje umożliwiają uzgadnianie i przetwarzanie interesów partykularnych w interes publiczny. Takie państwo jest zdolne zachować autonomię wobec zewnętrznych i wewnętrznych interesów. Kiedy państwo nie jest w stanie opanować interesów grupowych, jego suwerenność jest ograniczona od wewnątrz. Kiedy zaś nie jest ono w stanie uchronić swej samodzielności politycznej przed naciskami mocarstw ościennych, wtedy jego suwerenność ograniczona jest od zewnątrz. Warto jednak zwrócić uwagę, że te dwa ograniczenia suwerenności wzajemnie na siebie wpływają: słabość wewnętrzna państwa zachęca sąsiadów do ingerowania w jego wewnętrzne sprawy; a z kolei mocarstwo, które pragnie uzależnić od siebie inne państwo przede wszystkim będzie dążyć do jego wewnętrznego rozbicia i osłabienia. Kwestią podstawową są reguły obowiązujące w stosunkach między państwami. Pojawiają się zinstytucjonalizowane mechanizmy nadzoru i dochodzenia racji przez autonomiczne instytucje ponadpaństwowe. Trwałość i skuteczność tych mechanizmów wymaga, by nakładały one ograniczenia w sposób mniej więcej równy na wszystkie państwa. Prawo międzynarodowe w coraz większym stopniu wkracza w sprawy wewnętrzne poszczególnych państw. Z praktyki wiemy, że w tej polityce kraj krajowi jest nierówny.

Ograniczenie suwerenności państwa jako konsekwencja umów międzynarodowych nie jest kwestionowane. Współcześnie trudno mówić o pełnej, całkowitej suwerenności państw. Dotyczy to w przede wszystkim suwerenności zewnętrznej. Państwa są do tego stopnia powiązane wzajemnie i uzależnione politycznie, gospodarczo, militarnie, kulturalnie, że żadne z nich nie może powiedzieć, iż jest całkowicie niezależne od pozostałych. Znaczne ograniczenia suwerenności państwowej zewnętrznej i wewnętrznej wiążą się z przynależnością państw do międzynarodowych struktur integracji gospodarczej i politycznej. W świetle zachodzących procesów globalizacyjnych utrzymanie pełnej niezależności gospodarczej wydają się obecnie nie możliwe. Nieznaną do tej pory rolę odgrywają międzynarodowe koncerny. Za przedsiębiorstwo polskie uważa się natomiast każde przedsiębiorstwo założone według polskiego prawa niezależnie

od kraju pochodzenia kapitału i miejsca odpływu zysków. Wskazuje się również za niemożliwe rozwiązanie wielu problemów gospodarczych i politycznych bez współpracy ponadpaństwowej.

Proces integracji europejskiej nie ogranicza się do bliskiej współpracy między rządami. Wprowadza on ścisłą współpracę między państwami, na różnych poziomach, na centralnym i lokalnym; oraz w różnych sferach ich funkcjonowania; między instytucjami publicznymi i bezpośrednio między społeczeństwami poprzez stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, nie mówiąc o współpracy między organizacjami gospodarczymi. Stopień złożoności wymaga minimum koordynacji narzuconej centralnie przez instytucje europejskie. Działanie w warunkach zintegrowanej Europy zmusza państwo narodowe do podporządkowania się w wielu ważnych sprawach, przede wszystkim w kwestiach gospodarczych, decyzjom instytucji ponadnarodowej. Stopień tego podporządkowania wzrósł wraz z pełnym wprowadzeniem wspólnej waluty, zwanej euro. Umocnienie samorządu lokalnego wiąże się z przekazaniem znacznego zakresu kompetencji, które były dotąd w gestii rządu centralnego na poziom regionów.

Integracja europejska nie pociąga za sobą likwidacji państwa narodowego, by je zastąpić inną konstrukcją. W świetle procesów integracyjnych państwo narodowe zostaje uwikłane w układ zależności formalnych i ograniczających. Państwo staje się częścią złożonego systemu organizacji. Zjawisko to nie jest ani złe, ani dobre – ograniczenia są elementem niezbędnym funkcjonowania każdej instytucji. Obawa o suwerenność ma uzasadnienie wtedy, kiedy państwo przekazuje na szczebel ponadnarodowy tak szeroki zakres uprawnień, że pozbawia się możliwości zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych skazując się na pełną marginalizację. Trzeba zauważyć, że decyzja o staraniu się o członkostwo w Unii Europejskiej stanowi wybór, który daje krajowi szanse awansu polityczno-gospodarczego i kulturalnego. Konieczność przejścia wzorów ustrojowych wypracowanych przez inne państwa może stworzyć wrażenie, że integracja odbywa się kosztem suwerenności krajowej. Nie zawsze zresztą narzucenie

rozwiązań ustrojowych przez otoczenie zewnętrzne skutkuje trwałym ograniczeniem suwerenności. Wejście Polski do UE ustabilizowało i umocniło jej pozycję w Europie. Sprywatyzowanie państwa przez układy nieformalne stanowi większe zagrożenie suwerenności naszego kraju, aniżeli uzależnienie wynikające z członkostwa w strukturach zintegrowanej Europy. Właściwą drogą do umocnienia zewnętrznej suwerenności państwa jest zwiększenie wewnętrznej sprawności struktur ustrojowych.

Interes suwerenności zewnętrznej Polski był różnie formułowany. Na ogół przyjmuje się, iż składa się on z: umocnienia pozycji w NATO i w strukturach UE oraz przeciwdziałaniu nowym podziałom w Europie. Realizując te cele, Polska zmienia okoliczności geopolityczne, które stanowiły główne zagrożenia dla jej suwerennego bytu. Strategicznym interesem naszego państwa jest awans gospodarczo-polityczny całego regionu środkowowschodniej Europy i przesunięcie punktu ciężkości w układzie europejskim na Wschód. Podstawowym problemem tego wyboru jest ocena czy orientacja proeuropejska i pro-atlantycka jest najbardziej sensowną. Niesie to określone skutki dla organizacji państwa - rezygnacje z części uprawnień na rzecz układu ponadnarodowego oraz na rzecz regionów i samorządów lokalnych; a także dla otoczenia zewnętrznego Polski. Polska znajdzie się w otoczeniu uznającym jedynie polityczne rozwiązywanie konfliktów. Wąski interes narodowy musiał być uzupełniony o perspektywę sojuszniczą. Z tego powodu jest nasz udział w wojnie w Iraku i Afganistanie.

Instytucje ponadnarodowe zmieniają warunki realizacji interesów państw członkowskich, zmuszają je do brania pod uwagę przy decydowaniu o kierunkach polityki interesów Unii Europejskiej jako całości, oraz interesów poszczególnych partnerów. Przynależność do instytucji ponadnarodowych nakazuje branie pod uwagę polityki całej Unii Europejskiej. Przynależność do instytucji ponadnarodowych wpływa więc na formy realizacji interesów narodowych, lecz nie zmienia w sposób zasadniczy natury tych interesów, a przede wszystkim

nie zwalnia rządu z obowiązku artykułowania interesów narodowych w kwestiach strategii. Podstawą tej strategii jest stworzenie mocnych podstaw instytucjonalnych dla państwa i gospodarki.

Warunkiem wykorzystania przez państwo swej suwerenności jest zdolność do wypracowania i realizacji własnej strategii. W tej kwestii klasa rządząca musi mieć realistyczną koncepcję strategicznych celów. Elity muszą posiadać wiedzę o tym, jak je osiągnąć oraz dysponować zasobami materialnymi i organizacyjnymi, niezbędnymi do ich realizacji. Procesy rozwoju gospodarczego we współczesnym świecie doprowadziły do daleko idącej autonomizacji sfery gospodarczej w stosunku do polityki prowadzonej na szczeblu państw narodowych. Coraz więcej spraw pojawiających się na poziomie państw wymaga współpracy między rządami całego kontynentu i świata. Z tego powodu ponad poziomem państw narodowych, tworzą się struktury ponadnarodowe, które w sposób istotny zmieniają warunki ich funkcjonowania. Otoczenie międzynarodowe, zmieniając swój charakter, zmienia również reguły rządzące grą między narodami. W mniejszym stopniu liczy się siła militarna, tania siła robocza a bardziej coraz bardziej liczy się sprawność struktur organizacyjnych zdolnych do jednoczesnego realizowania wielu celów, wysoko kwalifikowana siła robocza niezbędna do ich uruchomienia i kierowania nimi, wysoki poziom zaplecza analitycznego we wszystkich sferach działania. Zmieniają się, zatem całkowicie warunki realizacji zasady narodowej suwerenności. Obecnie w większym stopniu niż obawa przed utratą suwerenności, występuje obawa przed pozostawaniem poza obrębem ugrupowań międzynarodowych, albowiem taka „izolacja” może grozić całkowitą utratą suwerenności czy wręcz utratą niepodległości.

SUMMARY

Antoni Mironowicz

National Sovereignty and the European Union

Keywords: sovereignty, the European Union

Sovereignty is a fundamental attribute of the state. Sovereignty is when the authority is independent and does not depend on any other authority in international relations. The state is equal to other subjects of international law. The sovereignty of the state is directly related to international interdependence. The condition for use by state sovereignty is the ability to develop and implement its own strategy. In this regard, the ruling class must have a realistic concept of strategic objectives. The elites must have knowledge of how to achieve them and dispose of the material and organizational resources, necessary for their implementation.