

Tomasz Kubin

Członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej a pojęcie suwerenności państwa

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 2, 181-203

2006

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

Tomasz Kubin

Członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej a pojęcie suwerenności państwa

Ustanowienie na mocy traktatu z Maastricht z 1992 roku Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) przez państwa Unii Europejskiej jest bez wątpienia jednym z najważniejszych wydarzeń przełomu XX i XXI wieku. Stanowi także chyba najdalej idące pogłębienie integracji gospodarczej i politycznej krajów UE. Proces tworzenia UGiW zakończył się powodzeniem – 1 stycznia 2002 roku banknoty i monety nominowane w euro znalazły się w powszechnym obiegu. Obejmujący w chwili obecnej 12 państw „Euroland” w przyszłości najprawdopodobniej rozszerzy się, a wśród potencjalnych kandydatów do członkostwa w strefie euro jest między innymi także Polska. Uczestnictwo w unii walutowej, z czym związana jest również rezygnacja z waluty narodowej i przekazanie kompetencji decydowania o polityce pieniężnej czy kursowej na szczebel ponadnarodowy, wiąże się z wieloma doniosłymi konsekwencjami o charakterze ekonomicznym i politycznym. Celem niniejszego artykułu jest analiza członkostwa państwa w unii walutowej w kontekście pojęcia suwerenności.

Jak zauważa się w literaturze prawniczej lub też politologicznej („suwerenność to pojęcie polityczno-prawne”¹), kategoria suwerenności należy do najbardziej kontrowersyjnych i spornych pojęć. Spowodowane jest to tym, że ma ono charakter historyczny, jego rozumienie podlegało bardzo wyraźnym zmianom i było zróżnicowane

¹ I. Popiuk-Rysińska: *Suwerenność współczesnych państw – konieczność redefinicji?* W: *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*. Red. E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska. Warszawa 1995, s. 213.

w różnych okresach historycznych. Ponadto, jak często się zastrzega, ze zróżnicowanym znaczeniem pojęcia suwerenności mamy także do czynienia w prawie (tutaj ponadto np. suwerenność państwa i suwerenność narodu nie są pojęciami tożsamymi), w naukach politycznych czy ekonomicznych². Sylwester Zawadzki pisze, że „zarówno w teorii państwa i prawa, jak również w nauce prawa międzynarodowego problem suwerenności należy do najbardziej skomplikowanych problemów teoretycznych. Mimo bowiem kluczowego znaczenia (zwłaszcza dla prawa międzynarodowego), treść pojęcia suwerenności nie została określona przez żadną normę prawa międzynarodowego”³. Torsten Stein pisze, że suwerenność „jest najbardziej błyszczącym i kontrowersyjnym pojęciem w historii, w doktrynie i w praktyce publicznego prawa międzynarodowego”⁴. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na to, że niejasność pojęcia suwerenności była wskazywana już w okresie międzywojennym – na przykład Zenon Wachlowski pisał w wydanej w roku 1938 pracy: „[...] nie ma chyba innego pojęcia polityczno-prawnego, które miałoby tak różnorodną treść, jak pojęcie suwerenności”⁵ – a wtedy nie komplikowały go jeszcze takie procesy i zjawiska, jak integracja międzynarodowa, współzależność, globalizacja, wzrost liczby i znaczenia organizacji międzynarodowych w postaci, z jaką mamy do czynienia obecnie.

Wspomniana niejasność pojęcia suwerenności spowodowana jest między innymi tym, że, jak zauważa Krzysztof Wójtowicz, będąc formułą „*par excellence* polityczną”, jej znaczenie podlegało istotnym zmianom⁶.

² J. Kranz: *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*. W: *Spór o suwerenność*. Red. W.J. Wołpiuk. Warszawa 2001, s. 103; J. Barcz: *Suwerenność w procesach integracyjnych*. W: *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*. Red. W. Czaplński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski. Warszawa 1999, s. 31; J. Kranz: *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*. W: *Drogi do Europy*. Red. J. Kranz, J. Reiter. Warszawa 1998, s. 33; A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwa*. „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 15.

³ S. Zawadzki: *W kwestii podzielności i stopniowości suwerenności państwowej*. W: *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie profesora Eugeniusza Zielińskiego*. Red. T. Mołdawa, Z. Kielmiński, G. Ulicka, K.A. Wojtaszczyk. Warszawa 1999, s. 289.

⁴ T. Stein: *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja*. W: *Suwerenność i integracja...*, s. 41.

⁵ Z. Wachlowski: *Suwerenność prawna i polityczna w historii i teorii angielskiej*. Lwów 1938, s. 80.

⁶ Na temat ewolucji pojęcia suwerenności w doktrynach prawnych i politycznych m.in.: A. Pieniążek: *Suwerenność – problemy teorii i praktyki*. Warszawa 1979; A. Marszałek: *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*. Łódź 2000; I d e m: *Wprowadzenie do teorii suwerenności*

Już od okresu, z którego pojęcie to się wywodzi⁷ – czyli od średniowiecza – w rozumieniu suwerenności wskazać można dwa aspekty – wewnętrzny i zewnętrzny – związane z jednej strony z podporządkowaniem sobie przez monarchę we Francji słabszych feudałów, a z drugiej strony – z jego dążeniem do uniezależnienia się od uniwersalistycznych aspiracji papieżstwa i cesarstwa⁸.

Zmiany znaczenia suwerenności w szczególności dotyczyły podmiotu władzy zwierzchniej. Oprócz wspomnianego przypisywania w okresie średniowiecza atrybutu suwerenności papieżowi i cesarzowi w historycznym rozwoju koncepcji suwerenności jej walor przypisywany był także państwu – władcy (J. Bodin⁹), ludowi (prekursorem takiego podejścia był Marsyliusz z Padwy¹⁰, pogląd ten został następnie rozwinięty m.in. przez J.J. Rousseau¹¹), narodowi¹², jednostce (prekursor – J. Locke), prawu¹³, a także organowi państwowemu¹⁴. W końcu, w zdecydowanej większości przypadków, jako nosiciel suwerenności w płaszczyźnie wewnętrznej „zwyctężył” podmiot grupowy¹⁵ (lud, naród, społeczeństwo).

W kontekście uczestnictwa państwa w procesach integracyjnych (a szerzej – w stosunkach międzynarodowych) najistotniejsze znacze-

i integracji europejskiej. Łódź 2001; K. Grzybowski: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa 1967; H. Olszewski, M. Zmierczak: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Poznań 1994.

⁷ G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk: *Wstęp do teorii państwa i prawa*. Lublin 1989, s. 54.

⁸ K. Wójtowicz: *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*. W: *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*. Red. J. Kolaso. Cz. 1. Wrocław 1998, s. 9.

⁹ J. Bodin: *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*. Warszawa 1958. „Koronna teza o suwerenności władzy państwowej zapewniła jego twórczości poważny wpływ na umacnianie się doktryny absolutyzmu królewskiego”. H. Olszewski, M. Zmierczak: *Historia doktryn politycznych...*, s. 95.

¹⁰ A. Wójtowicz: *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*. Katowice 1977, s. 54. Także m.in.: K. Grzybowski: *Historia doktryn politycznych...*, s. 200; A. Pieńiążek: *Suwerenność – problemy teorii...*, s. 21; H. Olszewski, M. Zmierczak: *Historia doktryn politycznych...*, s. 80–83.

¹¹ J.J. Rousseau: *Umowa społeczna*. Przeł. B. Baczeko. Warszawa 1966.

¹² B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 2001, s. 257–258.

¹³ Koncepcja suwerenności prawa w najbardziej rozwiniętej formie funkcjonowała w Anglii w okresie XIII–XV w. Zob. Z. Wachłowski: *Suwerenność prawna i polityczna...*, s. 18.

¹⁴ Najbardziej rozwiniętą tutaj teorią była angielska teoria suwerenności parlamentu. Zob. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne...*, s. 259; Z. Wachłowski: *Suwerenność prawna i polityczna...*, s. 79–80.

¹⁵ W.J. Wołpiuk: *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe*. W: *Spór o suwerenność...*, s. 52.

nie ma zewnętrzny aspekt suwerenności. W tym kontekście jest ona przypisywana państwu. „Teoria suwerenności państwa [...] pozostała dominującą w teorii i praktyce”¹⁶; „[...] wraz z rozwojem nowożytnych państw narodowych suwerenność zaczęto utożsamiać z państwem”¹⁷.

Najogólniej, pojęcie suwerenności państwa oznacza „niezależność władzy państwowej od jakiegokolwiek innej władzy”¹⁸. Bardziej precyzyjnie, jak pisał często przywoływany w literaturze przedmiotu Ludwik Ehrlich¹⁹, przez suwerenność można rozumieć „samą najwyższą, przez nikogo poza państwem nie ograniczoną władzę” bądź też dwa atrybuty tej władzy, czyli samowładność, to znaczy „prawną niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych”, i całowładność, a więc „kompetencję normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa”. Doprecyzowując rozumienie suwerenności państwa na jego terytorium, autor ten w innym miejscu stwierdził, że oznacza ona „domniemanie wszechstronnych kompetencji państwa, a więc domniemanie, że państwo może bez naruszania swych zobowiązań wobec innych państw rozwijać na tym terytorium wszelką działalność, jaką uzna za stosowną, o ile przez nią nie zostają naruszone prawa innych państw”²⁰. Inaczej mówiąc, całowładność polega na uprawnieniu do regulowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa i łączy się ona ze zwierzchnictwem terytorialnym (władza wykonywania na terytorium państwa wszystkich właściwych mu funkcji i działań) oraz ze zwierzchnictwem personalnym (oznaczającym istnienie więzi prawnej pomiędzy państwem a jednostką, której rezultatem są określone obowiązki jednostki wobec państwa)²¹.

Rozumienie suwerenności w kategoriach samowładności i całowładności może dotyczyć tylko płaszczyzny formalnoprawnej. We współczesnym świecie nie ma bowiem państwa, o którym można by powiedzieć, że spełnia tak określone warunki suwerenności. Każde państwo, w mniejszym lub większym stopniu, jest w jakiś sposób uza-

¹⁶ A. Marszałek: *Suwerenność a integracja...*, s. 24.

¹⁷ J. Kukułka: *Wymuszone samoograniczenie suwerenności Polski w układzie Europejskim*. W: *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość?* Red. J. Fiszer, Cz. Mojsiewicz. Poznań–Warszawa 1995, s. 63.

¹⁸ W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa 2001, s. 125.

¹⁹ L. Ehrlich: *Prawo narodów*. Kraków 1948, s. 104.

²⁰ *Ide m*: *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*. Warszawa 1961, s. 80; M.N. Shaw: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 2000, s. 256.

²¹ B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne...*, s. 255. Tożsame w istocie rozumienie suwerenności także np. w: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1986, s. 67 oraz S. Ehrlich: *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Warszawa 1979, s. 61.

leżnione od swojego otoczenia zewnętrznego (podatne na wpływy z zewnątrz). To uzależnienie może mieć charakter dobrowolny i wynikać ze świadomej decyzji danego kraju bądź też może być wynikiem zewnętrznych okoliczności i uwarunkowań, na które kraj ten nie ma żadnego wpływu, bądź też wpływ ten jest niewielki. Takie rozróżnienie pomiędzy suwerennością w sensie formalnoprawnym i suwerennością w znaczeniu faktycznym czy „politycznym” ma kluczowe znaczenie dla wyjaśnienia i „pogodzenia” suwerenności państwa z jego na przykład uczestnictwem w strukturach integracyjnych, co jest zasadniczym przedmiotem niniejszych rozważań. Jan Barcz wskazując na różne rozumienia pojęcia suwerenności, pisze o „suwerenności państwowej”, pojmowanej w kategoriach prawa międzynarodowego (zewnętrzny wymiar suwerenności), „suwerenności narodowej” – pojmowanej w kategoriach prawa konstytucyjnego (wspomniany uprzednio wewnętrzny aspekt suwerenności) oraz właśnie „suwerenności politycznej”, zawierającej w sobie różne aspekty politologiczne, a także ekonomiczne²². To rozróżnienie pomiędzy suwerennością w znaczeniu formalnoprawnym i faktycznym jest dokonywane w literaturze przedmiotu często²³. Jerzy Kranz używa określeń „ograniczenie suwerenności” oraz „ograniczenia w wykonywaniu suwerenności (wykonywania kompetencji)”.

Jeśli chodzi o ograniczenia suwerenności, to polegają one na tym, iż dane państwo nie przestając formalnie istnieć, „traci w części lub w całości możliwość występowania w stosunkach międzynarodowych jako podmiot prawa narodów, przy czym w imieniu tego państwa występuje na zewnątrz inne państwo”. W związku z tym, zdaniem owego autora, „trafniejsze wydaje się postrzegać suwerenność państwa nie tyle jako niczym nie uszczuplony katalog kompetencji, lecz raczej badać istnienie zdolności do wykonywania funkcji państwowych. Prawne lub faktyczne ograniczenia mogą redukować rzeczywistą kompetencję państwa lub jej wykonywanie, lecz ponieważ suwerenność nie ma postaci sztywnego katalogu kompetencji, wspomniane ograniczenia nie oznaczają likwidacji zdolności danego podmiotu. [...] Możliwe są natomiast ograniczenia w wykonywaniu kompetencji państwowych. W tym kontekście mówi się czasami o ograniczeniu praw suwerennych państwa, czego nie należy utożsamiać z ograniczeniem suwerenności państwa. Pod niezbyt trafnym i mało precyzyjnym terminem »pra-

²² J. Barcz: *Suwerenność w procesach...*, s. 31.

²³ Przykładowo L. Ehrlich stosuje terminy „ograniczenie suwerenności” i „ograniczenie wykonywania suwerenności”. L. Ehrlich: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 1958, s. 123.

wa suwerenne» rozumie się w takim przypadku kompetencje państwa, których wykonywanie lub zakres podlega ograniczeniom w wyniku zobowiązań międzynarodowopravných państwa. Trudno w takim przypadku mówić o ograniczaniu suwerenności państwa czy też ograniczaniu suwerenności narodowej, trafniej natomiast o zgodnym z prawem międzynarodowym ograniczeniu kompetencji państwa, co nie jest bynajmniej równoznaczne z przekazaniem kompetencji państwa innemu podmiotowi²⁴.

Bardzo podobnie kwestię tę ujmuje Renata Sonnenfeld. Według niej suwerenność jest „pojęciem niepodzielnym, ograniczenie suwerenności oznacza ograniczenie podmiotowości międzynarodowej. Od ograniczenia suwerenności należy odróżnić ograniczenie wykonywania praw suwerennych czy to na rzecz państw, czy też organizacji międzynarodowych”²⁵.

Cezary Berezowski pisze, iż od pojęcia suwerenności, „która jest czymś niezmiennym”, należy odróżnić „treść suwerenności, która ulega przemianom w zależności od przemian w określonych co do czasu i miejsca stosunkach międzynarodowych”. Przejawem tej treści suwerenności, z którą mamy do czynienia w relacjach państwa z organizacją lub organem międzynarodowym, jest „kompetencja własna państwa”²⁶.

Rozróżnienia pomiędzy suwerennością w znaczeniu prawnym i politycznym dokonują także na przykład Karl Wolfgang Deutsch i Irena Popiuk-Rysińska. K.W. Deutsch pisze, że w znaczeniu prawnym suwerenność jest „ostatecznym prawem do podejmowania decyzji, prawem do podejmowania decyzji, od których nie ma wyższego odwołania. Jednak z realistycznego, politycznego punktu widzenia, rzeczy tak się nie mają. Nie ma rządu na świecie, który może podejmować decyzje z ostateczną nieodwołalnością [ang. *with ultimate finality*]. [...] Suwerenność w politycznym znaczeniu oznacza raczej ogólną kompetencję do podejmowania decyzji”²⁷.

Natomiast I. Popiuk-Rysińska pisze o suwerenności w znaczeniu prawnomiędzynarodowym, że „jest cechą idealizacyjną państwa”. Dotyczy bowiem tylko formalnego statusu państwa w jego kontaktach

²⁴ J. K r a n z: *Suwerenność państwa i prawo...*, s. 134–136; I d e m: *Państwo i jego suwerenność*. „Państwo i Prawo” 1996, z. 7, s. 16.

²⁵ R. S o n n e n f e l d: *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Warszawa 1973, s. 26.

²⁶ C. B e r e z o w s k i: *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego. Z teorii prawa międzynarodowego*. Warszawa 1957, s. 10–11, 57.

²⁷ K.W. D e u t s c h: *Communication Theory and Political Integration*. In: *The Integration of Political Communities*. Eds. P.E. J a c o b, J.V. T o s c a n o. Philadelphia–New York 1964, s. 72–73.

z otoczeniem międzynarodowym, nie oddaje zaś realnie istniejących stosunków czy oddziaływań pomiędzy państwem a uczestnikami stosunków międzynarodowych w stosunku do państwa tego zewnętrznymi. Zdaniem tej autorki, ujęcie prawne suwerenności, z powodu swojego formalizmu, nie uwzględnia w wystarczającym stopniu mających miejsce w praktyce wszystkich skomplikowanych więzi, zależności czy oddziaływań, z jakimi mamy do czynienia w odniesieniu do państw formalnie suwerennych. Stąd chcąc lepiej zrozumieć sens suwerenności, „należy odwołać się nie tylko do jego aspektu jakościowego, ale też do ilościowego, do treści suwerenności, jej materialnej zawartości”. W celu określenia tego ilościowego wymiaru suwerenności używa ona pojęcia „autonomia”, którą w tym kontekście rozumie jako „samodzielność państwa w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych”. Autonomia „oscyluje między maksimum a minimum. Górna granica oznacza pełną, absolutną autonomię, której przejawem jest całkowita samowystarczalność państwa. Dolna oscyluje na granicy całkowitej zależności i absorpcji przez inną jednostkę polityczną”. Takie rozumienie suwerenności I. Popiuk-Rysińska nazywa „politycznym bądź politologicznym”, dlatego że akcentuje ono rzeczywisty, praktyczny zakres, używając pojęcia cytowanej autorki, autonomii²⁸.

Rozróżnienie pomiędzy suwerennością prawną (formalną) a polityczną (materialną) jest czynione także na przykład przez Wolfa Grabendorffa, który pisze, że „suwerenność »formalna« nie jest tożsama z suwerennością »operacyjną«, to znaczy z prawdziwą autonomią i władzą dostępną państwu narodowemu”²⁹.

Biorąc pod uwagę wskazane stanowiska, chociaż w literaturze funkcjonują różne określenia – „ograniczenia w wykonywaniu suwerenności”, „treść suwerenności”, „ograniczenia w wykonywaniu kompetencji”, „ograniczenie wykonywania praw suwerennych”, „suwerenność w znaczeniu politycznym”, „ilościowy” czy „materialny” wymiar suwerenności, wydaje się, iż istota rozróżnienia pomiędzy tak rozumianą suwerennością a suwerennością w znaczeniu formalnoprawnym jest zbieżna. Rozumienie suwerenności w kategoriach absolutnych, tak jak czynił to twórca nowożytnej koncepcji suwerenności – Jean Bodin, bio-

²⁸ I. Popiuk-Rysińska: *Suwerenność współczesnych państw...*, s. 213–216; Eadem: *Suwerenność w rozwoju...*, s. 182–183.

²⁹ W. Grabendorff: *The Price of Integration: Reducing or Redefining State Sovereignty?* In: *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*. Ed. P.H. Smith. Miami 1993, s. 348. Zob. na ten temat także m.in.: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*. Warszawa 1986, s. 67–68; S. Ehrlich: *Wstęp do nauki...*, s. 65; S. Zawadzki: *W kwestii podzielności i stopniowości suwerenności państwowej*. W: *Państwo – demokracja – samorząd. Księga jubileuszowa...*, s. 290.

rać pod uwagę obecny rozwój stosunków międzynarodowych, jest nie do utrzymania³⁰. J. Bodin pisał: „[...] albowiem tak samo, jak wianek przestaje być wiankiem, gdy zostanie przerwany albo gdy się zeń powyrywa kwiatki, tak też i suwerenny majestat straci swoją wielkość, gdy się w nim zrobi wylom, aby zawładnąć jakąś częścią tegoż”³¹. Stąd też formułowane na przykład w kontekście procesu integracji europejskiej sądy czy opinie o „utracie suwerenności”, w kontekście funkcjonujących w doktrynie i przedstawionych uprzednio różnic nie mają – jak się wydaje – zbyt wielkiego uzasadnienia. Biorąc pod uwagę funkcjonujące w doktrynie rozróżnienie, wprowadzenie unii walutowej przez kraje członkowskie Unii Europejskiej powinno być rozumiane nie jako ograniczenie suwerenności w znaczeniu formalnoprawnym, powodujące naruszenie czy w jakiś sposób ograniczenie podmiotowości prawnomiędzynarodowej państw – członków UGiW, ale jako ograniczenie w wykonywaniu kompetencji. Przykładowo, Andrzej Wasilkowski stwierdza, że przekazywanie przez państwa członkowskie UE niektórych kompetencji na szczebel ponadnarodowy „nie jest [...] równoznaczne z ograniczeniem suwerenności. Przede wszystkim dlatego, iż nie ma tu elementu uzależnienia się od innego państwa. Kompetencje te przejmują wspólnie utworzone organy działające we wspólnie ustalony sposób i we wspólnie ustalonym kierunku. [...] Nie jest to więc przekazanie kompetencji na rzecz jakiejś władzy wyższej, lecz zlecenie jej wykonywania – na podstawie umowy międzynarodowej – powołanym w tym celu instytucjom. [...] Przekazywanie kompetencji organom wspólnym jest więc ograniczeniem wykonywania suwerenności, lecz nie samej suwerenności. Organy wspólnotowe mogą te kompetencje realizować dlatego właśnie, iż państwa je do tego upoważniły, a nie same z siebie, gdyż same nie mają atrybutu suwerenności”³². Podobnie J. Barcz: „[...] członkostwo państwa w UE i przekazanie »niektórych kompetencji władzy państwowej« na rzecz tej organizacji oraz otwarcie w odpowiednim zakresie swojej sfery wewnętrznej wobec prawa wspólnotowego stanowi realizację przez państwo jego praw wypływających z suwerenności (a nie ograniczenia suwerenności)”³³.

³⁰ Należy jednak w tym miejscu wspomnieć, że, jak zauważa np. K. Knorr, potęga (ang. power) jest rozumiana także jako wzmocnienie bezpieczeństwa przed naciskami (presją) z zewnątrz, minimalizowanie ryzykowej współzależności i maksymalizowanie autonomii w celu samodzielnego rozwoju. K. Knorr: *The Power of Nations. The Political Economy of International Relations*. New York 1975, s. 21.

³¹ J. Bodin: *Sześć ksiąg...*, s. 176.

³² A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich...*, s. 20–21.

³³ J. Barcz: *Integracja europejska – suwerenność – tożsamość*. „Przegląd Zachodni” 2001, nr 3, s. 14.

Zarówno funkcjonujące rozróżnienie pomiędzy suwerennością formalną i „ilościową” czy „materialną”, jak i w związku z tym takie rozumienie wprowadzenia unii walutowej w kontekście suwerenności wydają się zasadne także z tego powodu, że oprócz wpływu procesu integracji europejskiej na suwerenność zaangażowanych w ten proces państw należy wspomnieć o wielu innych faktach, procesach czy zjawiskach, z jakimi mamy do czynienia we współczesnym świecie i które w niezwykle istotny sposób również oddziałują na suwerenność polityczną państwa praktycznie we wszystkich płaszczyznach³⁴.

Po pierwsze, zakres rzeczywistej swobody działania każdego państwa na arenie międzynarodowej jest uzależniony od wielu czynników. W praktyce możliwości oddziaływania danego kraju na środowisko międzynarodowe i realizacji w nim swoich interesów zależą między innymi od czynników i uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, militarnych, geograficznych, demograficznych.

Po drugie, w oczywisty i bardzo silny sposób na praktyczny wymiar suwerenności wpływa zakres uczestnictwa państwa we wszelkiego rodzaju organizacjach międzynarodowych, sojuszach polityczno-militarnych, ugrupowaniach integracyjnych itd. oraz zakres zobowiązań, jakie przyjął na siebie dany kraj, zawierając wszelkiego rodzaju umowy i porozumienia międzynarodowe. Jak wskazuje chociażby Józef Kukułka, „błędne jest [...] utożsamianie suwerenności z absolutną swobodą działania państwa w kraju i na zewnątrz. Zapomina się o podstawowej prawdzie, że każda umowa międzynarodowa w jakimś stopniu ogranicza tę swobodę”³⁵. Oprócz zawartych przez państwo umów międzynarodowych, jego swobodę ograniczają także powszechnie uznawane zasady prawa międzynarodowego oraz uchwały organizacji międzynarodowych, do których dane państwo należy, jeśli zgodnie ze statutem organizacji mają one charakter prawotwórczy³⁶.

Po trzecie, każde państwo musi liczyć się z zachowaniami i działaniami tak zwanych pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych (organizacje międzynarodowe i ruchy międzynarodowe, wszelkiego rodzaju uczestnicy transnarodowi, jak na przykład

³⁴ Jak pisze A. Wasilkowski „procesów integracyjnych nie należy [...] traktować i rozważać w izolacji. Są niewątpliwie awangardą postępujących przemian i laboratorium nowatorskich rozwiązań polityczno-prawnych, ale są również częścią procesów zachodzących w całej społeczności międzynarodowej”. A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich...*, s. 18.

³⁵ J. Kukułka: *Wymuszone samoograniczenie...*, s. 66.

³⁶ A. Wasilkowski: *Uczestnictwo w strukturach europejskich...*, s. 18; M. Guzek: *Integracja gospodarcza a suwerenność państwa*. „Sprawy Międzynarodowe” 1976, nr 12, s. 22.

korporacje i przedsiębiorstwa transnarodowe, Kościoły i związki religijne, ugrupowania terrorystyczne, uczestnicy subpaństwowi, np. partie polityczne oraz narody). Wszystkie one w mniejszym lub większym stopniu w zależności od miejsca i czasu oddziałują na państwo jako uczestnika stosunków międzynarodowych.

Po czwarte wreszcie, należy wspomnieć o zachodzących we współczesnym świecie procesach określanych mianem globalizacji oraz wzroście współzależności pomiędzy uczestnikami życia międzynarodowego. Wszystko to sprawia, że słuszna wydaje się opinia, zgodnie z którą „upada klasyczne pojęcie suwerenności, odwołujące się do samowładności i całościowości”³⁷. Zdaniem Wolfa Grabendorffa, „świat w szybkim tempie odchodzi od tradycyjnej interpretacji suwerenności państwa. Powszechnie definiowana jako wyłączna, nienaruszalna i niezbywalna kontrola nad danym terytorium, zamieszkującymi na nim ludźmi i jego zasobami, suwerenność zawsze znaczyła różnie rzeczy dla różnych ludzi”³⁸. Ronald Tiersky pisze, że to, co zostało zbudowane w ramach Wspólnot Europejskich, stanowi o stopniowej „transformacji suwerenności”³⁹. Antoni Marszałek zaś dowodzi, że „interpretowanie suwerenności państwa w kategoriach absolutnych (władza najwyższa, nieograniczona i niepodzielna) jest nielogiczne. Suwerenność jednego państwa (jeśli to ono ma być suwerenem) musi być odniesiona do suwerenności innych państw, które w odpowiedniej relacji (sile i zakresie) ograniczają jego suwerenność. Nawet w abstrakcyjnej sytuacji istnienia jednego i tylko jednego państwa – władcy na świecie, suwerenności nie można interpretować w kategoriach władzy absolutnej [...] dlatego, że jest ona tu bezprzedmiotowa. Problem suwerenności pojawia się wówczas, kiedy suwerenność jednego podmiotu (państwa) jest ograniczana przez suwerenność drugiego i pozostałych”⁴⁰. Tak więc nawet suwerenność prawnomiędzynarodowa (formalna) nie może być rozumiana jako kategoria absolutna, jest

³⁷ A. Łazowski, A. Zawidzka: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 2001, s. 73. M. Pietraś pisze, że globalizacja tworzy „wyzwanie” dla rozumienia i wykonywania suwerenności państwa, zmienia warunki wykonywania praw suwerennych, ale nie oznacza eliminowania suwerenności z życia społecznego. W warunkach globalizacji suwerenność „przechodzi proces »dostrojenia« do nowych realiów życia społecznego”. M. Pietraś: *Globalizacja jako zmiana procesów społeczno-politycznych*. W: *Integracja europejska a globalizacja*. Red. T. Wallas. Słubice 2003, s. 52–53; także: T. Łoś-Nowak: *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*. Wrocław 2000, s. 182–185.

³⁸ W. Grabendorff: *The Price of Integration...*, s. 333.

³⁹ R. Tiersky: *France in the New Europe*. „Foreign Affairs” Spring 1992, Vol. 71, No 2, s. 145.

⁴⁰ A. Marszałek: *Suwerenność a integracja...*, s. 23.

ona bowiem ograniczona suwerennością prawnomiędzynarodową innych państw, a także normami prawa międzynarodowego. Zaciąganie zaś przez państwo zobowiązań międzynarodowych, jak to ma miejsce w przypadku na przykład zawierania umów międzynarodowych czy członkostwa w organizacjach międzynarodowych, jest rozumiana jako konsekwencja suwerenności⁴¹.

W kontekście procesu integracji europejskiej konsekwencją poczynienia takiego rozróżnienia i rozumienia suwerenności jako formalnoprawnego atrybutu państwa oraz suwerenności w znaczeniu politycznym przekazywanie przez kraje członkowskie Unii Europejskiej kompetencji w kolejnych sferach czy dziedzinach życia społecznego – wykonywanie których to kompetencji było dotychczas zastrzeżone dla państwa narodowego – na szczebel ponadnarodowy nie oznacza naruszenia suwerenności formalnoprawnej, a tylko ograniczenie w wykonywaniu suwerenności. Jak stwierdza na przykład J. Kranz, „prawo emisji waluty i dopuszczenie jej na danym terytorium wiąże się, historycznie rzecz biorąc, z kompetencjami państwa, jednak brak waluty własnej i dopuszczenie na obszarze danego państwa waluty innego państwa nie oznacza automatycznie zaniku suwerenności (państwowości)”⁴². W kontekście poczynionego rozróżnienia pomiędzy ograniczeniem suwerenności i ograniczeniem wykonywania kompetencji, zdaniem tego autora, „rozpatrywanie [...] tych kwestii w kategoriach suwerenności walutowej i wyrzeczenia się jej (tak jakby istniała jeszcze cała gama innych suwerenności, np. wojskowa, celna, handlowa) prowadzi donikąd. Określanie państw WE jako mniej suwerennych wywołuje tylko zamęt polityczny i koncepcyjny. Przykład ten wskazuje, że próby definiowania suwerenności przez treść (katalog) kompetencji państwowych są mało przydatne i nietrafne”⁴³. Jednocześnie jednak Jerzy Kranz pisze, iż „nie ulega wątpliwości, że problemy związane z unią walutową są poważne i nieporównywalne z niektórymi innymi ograniczeniami państw w wykonywaniu ich kompetencji”⁴⁴.

Znaczenie dla suwerenności kwestii związanych z pieniądzem było podkreślane praktycznie od momentu, gdy zaczęto zajmować się właśnie zagadnieniem suwerenności. Cytowany już J. Bodin jako na najważniejsze „znamię suwerennego księcia” wskazywał „możliwość wydawania ustaw obowiązujących wszystkich w ogólności i każdego

⁴¹ A. Łazowski, A. Zawadzka: *Prawo międzynarodowe...*, s. 73.

⁴² J. Kranz: *Suwerenność państwa i prawo...*, s. 117.

⁴³ Ibidem, s. 112.

⁴⁴ Ibidem.

z osobna”⁴⁵. Pozostałe uprawnienia widział jako pochodne możliwości stanowienia prawa: „[...] ściśle mówiąc, można stwierdzić, iż istnieje tylko to jedno znamię suwerenności, zważywszy, że w nim mieszczą się wszystkie inne uprawnienia, jak postanowienie wojny czy zawieranie pokoju, rozpoznawanie w ostatecznej instancji orzeczeń wszystkich urzędników, powoływanie i odwoływanie najwyższych funkcjonariuszy, nakładanie na poddanych ciężarów i danin oraz zwalnianie od nich, świadczenie łask i dyspensowanie od rygorów ustaw, podwyższanie lub obniżanie tytułu wartości i stopy monet, zmuszanie poddanych i wasali ściśle związanych do przestrzegania wierności”⁴⁶. Poza tym, że J. Bodin wymienił zagadnienia związane z pieniądzem wśród innych, zwrócił na nie szczególną uwagę: „[...] otóż po ustawie nie ma nic bardziej doniosłego aniżeli tytuł, wartość i stopa monet [...]. I w każdej dobrze rządzonej rzeczypospolitej jedynie suwerennemu księciu przysługuje prawo w tym względzie”⁴⁷.

Krzysztof Wójtowicz o „kompetencjach niezbędnych do funkcjonowania państwa jako odrębnej jednostki” stwierdza, że „doktryna zalicza do nich możliwość podejmowania samodzielnych decyzji w kwestiach odnoszących się do stosunków zagranicznych i wewnętrznych. Na decyzje te, poza związanymi z podmiotowością międzynarodową, składają się przede wszystkim: stanowienie prawa, wymierzanie sprawiedliwości, zapewnienie porządku, bicie monety, tworzenie i utrzymywanie armii”⁴⁸.

Bardzo wyraźne podkreślenie w kontekście suwerenności znaczenia posiadania własnej waluty i związanych z tym faktem możliwości w zakresie na przykład prowadzenia polityki pieniężnej, wpływania na kurs tej waluty można znaleźć także u autorów anglosaskich. Herbert Grubel pisze bowiem: „[...] najbardziej znaczące przywileje suwerenności państwowej w sferze ekonomicznej obejmują emisję krajowej waluty, regulowanie podaży pieniądza, ustalanie stóp procentowych i prowadzenie polityki fiskalnej, zmianę zewnętrznej wartości waluty krajowej i utrzymywanie rezerw w obranej formie i wielkości”⁴⁹. W opinii Hugo K. Kaufmanna, „z politycznego, jak też ekonomicznego punktu widzenia najbardziej znaczącym i zapewne najbardziej oczywistym kosztem UGiW jest utrata politycznej suwerenności i polityki monetarnej jako narzędzia sterowania popy-

⁴⁵ J. Bodin: *Sześć ksiąg...*, s. 183.

⁴⁶ Ibidem, s. 187–188.

⁴⁷ Ibidem, s. 212.

⁴⁸ K. Wójtowicz: *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności...*, s. 13.

⁴⁹ H. Grubel: *Introduction: Plans and Issues*. In: *World Monetary Reform. Plans and Issues*. Ed. H. Grubel. Stanford 1963, s. 6.

tem⁵⁰. Joseph S. Nye pisał, że plany stworzenia unii walutowej oznaczają „wyrzeczenie się żywotnego instrumentu suwerenności narodowej: możliwości dewaluacji lub rewaluacji kursu waluty”⁵¹. Zdaniem Stephena D. Cohena, „dwoma wrażliwymi obszarami władzy suwerennej są obrona i pieniądz. Ten pierwszy czynnik determinuje bezpieczeństwo narodowe, ten drugi wpływa na alokację dóbr materialnych”⁵². Wreszcie także Wayne Sandholtz uważa, iż „unia walutowa wymaga daleko idącego zrezygnowania z suwerenności”⁵³.

W przedstawionych stanowiskach jednoznacznie podkreślono znaczenie pozbycia się pieniądza narodowego w kontekście suwerenności. Można jednak spotkać się z sądami zdecydowanie różniącymi się w porównaniu do zaprezentowanych. Taką wyraźnie odmienną opinię w tej sprawie wyraża Rudi Dornbusch. Autor ten pisze, że kwestie związane z kierowaniem pieniądzem to nie to samo, co na przykład polityka zagraniczna czy obronna. „W zarządzaniu pieniądzem, każdy chce tego samego – stabilnego pieniądza. Dlatego w polityce obronnej czy zagranicznej transfer suwerenności oznacza porzucenie czegoś rzeczywistego i cennego. Porzucenie kierowania pieniądzem przez państwo jest po prostu jak pozbycie się nałogu. Różnica nie może być większa”⁵⁴. W stosunku do tej opinii można jednak sformułować poważne zastrzeżenia. Wprawdzie istotnie trudno byłoby spotkać się ze zdaniem, że jakiś podmiot zajmujący się zarządzaniem pieniądzem nie chce jego stabilności, jednak takie określenie jest zbyt ogólnikowe. Bez wyraźnego określenia, co konkretnie oznacza pojęcie „stabilny pieniądz”, czyli sprowadzając rzecz do praktyki, na przykład, jaki poziom inflacji uzna się za zapewniający ową „stabilność”, z takim stwierdzeniem zgodziłby się każdy. Spory i dyskusje zaczynają się wtedy właśnie, kiedy trzeba, po pierwsze, osiągnąć porozumienie co do konkretnego, ściśle określonego celu (w tym przypadku – maksymalnego poziomu inflacji), po drugie zaś, gdy trzeba zdecydować o zastosowaniu konkretnych narzędzi czy środków cel ten pozwalających osiągnąć.

⁵⁰ H.K. Kaufmann: *European Economic and Monetary Union: Prospects and Pitfalls – is EMU Premature?* In: *The European Union in a Changing World. A Selection of Conference Papers, Brussels 19–20 September 1996*. Luxembourg 1998, s. 170.

⁵¹ J.S. Nye: *The Political Context*. In: *European Monetary Unification and Its Meaning for the United States*. Eds. L. Krause, W. Salant. Washington 1973, s. 37.

⁵² S.D. Cohen: *International Monetary Reform 1964–1969*. New York 1970, s. 19–20. Cyt. za: G.M. Meier: *Problems of a World Monetary Order*. New York 1974, s. 99.

⁵³ W. Sandholtz: *Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht*. In: *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Eds. B.F. Nelsen, A.C.-G. Stubb. Boulder–London 1994, s. 267.

⁵⁴ R. Dornbusch: *Euro Fantasies*. „Foreign Affairs” September/October 1996, Vol. 75, No 5, s. 121.

Problem nabiera charakteru politycznego wówczas, gdy czy to osiągnięcie danego celu, czy też zastosowanie konkretnych środków wiąże się z – mówiąc najogólniej – zyskiem lub stratą jakiejś grupy (grup) interesu. Posługując się przykładem R. Dornbuscha, tak jak w kierowaniu pieniądzem celem ogólnym jest jego stabilność, tak w polityce obronnej celem sformułowanym na analogicznym poziomie ogólności będzie zapewnienie państwu bezpieczeństwa, a z kolei w polityce zagranicznej – zapewnienie możliwie najpełniejszej realizacji interesów narodowych w środowisku międzynarodowym. Jednak istota czy to polityki obronnej, czy też zagranicznej – i każdej innej – polega na ścisłym i precyzyjnym zdefiniowaniu celów oraz wyborze środków i instrumentów mających pozwolić na ich osiągnięcie. I właśnie tak określone cele i środki, będące efektem ścierających się interesów czy idei, są przedmiotem dyskusji, sporów, debat itd.

Przedstawione opinie (oczywiście poza zdaniem wyrażonym przez R. Dornbuscha) jednoznacznie wskazują na doniosłość rezygnacji z waluty narodowej i przyjęcia waluty wspólnej dla – zgodnie z poczynionym rozróżnieniem – ograniczenia w wykonywaniu suwerenności czy ograniczenia w wykonywaniu kompetencji. Bez wątplenia, ze względu na swoje znaczenie, zarówno symboliczne, jak i praktyczne – najkrócej mówiąc, oddziaływanie na wszystkie aspekty funkcjonowania państwa (nie tylko współczesnego) – znaczenie wprowadzenia unii walutowej przez kraje członkowskie Unii Europejskiej jest daleko bardziej doniosłe w porównaniu z uwspólnowaniem innych dziedzin. Jednak w odniesieniu do wprowadzenia unii walutowej w kontekście suwerenności, poza stwierdzeniem i podkreśleniem wagi tego wydarzenia, aby jego obraz stał się pełniejszy, należy wskazać na kilka innych aspektów będących częścią tego problemu.

Kwestią, którą należy wziąć pod uwagę podczas analizowania problemu wpływu przystąpienia jakiegoś państwa (grupy państw) do unii walutowej w kontekście suwerenności, jest to, czy przed takim przystąpieniem o kraju tym (lub krajach) można było powiedzieć, że jego zakres kompetencji w zakresie regulowania kwestii związanych z posiadaniem własnej, narodowej waluty był pełny. Innymi słowy, czy z jakichś powodów treść jego suwerenności w sferze walutowej nie była w żaden sposób uszczuplona, a przynajmniej nie była ona uszczuplona na tyle, aby w konsekwencji w znacznym stopniu była ona ograniczona. Przyczynami takiego stanu rzeczy mogły być przede wszystkim dobrowolnie zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe, będące konsekwencją członkostwa w organizacjach międzynarodowych czy też podpisania jakichś umów międzynarodowych. Drugim bardzo ważnym powodem ograniczeń w wykonywaniu kompetencji w sferze

walutowej może być, mniejszy bądź większy, stopień zależności od działań i zachowań w płaszczyźnie walutowej innego kraju (krajów), który (które) ma (mają) wpływ na sytuację analizowanego państwa (grupy państw) albo też procesów czy wydarzeń mających miejsce na międzynarodowych rynkach finansowych (regionalnych lub w skali całego świata). Biorąc pod uwagę takie uwarunkowania, bez wątpienia, ograniczenia w wykonywaniu kompetencji przez państwa tworzące unię walutową w Europie były znaczne już przed jej powołaniem. Zaciągnięte zobowiązania międzynarodowe bowiem ograniczały treść suwerenności tych krajów. Jak pisał Kazimierz Zabielski, „przeгляд zobowiązań w dziedzinie monetarnej, przyjętych przez kraje członkowskie Wspólnoty w ramach porozumień międzynarodowych i regionalnych, pozwala na sformułowanie twierdzenia, że kraje te nie mogą dowolnie kształtować swojej polityki gospodarczej i walutowej. Występuje tu pewnego rodzaju zjawisko ograniczenia ich samodzielności w zakresie podejmowania decyzji w sprawach walutowych. Kraje te niejako dzielą wspólny los, z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami dla ich rozwoju gospodarczego oraz kształtowania stosunków politycznych i społecznych”⁵⁵. Harold James pisze jako o „fundamentalnym ograniczeniu narodowej suwerenności monetarnej” w odniesieniu do zobowiązania do utrzymywania stałych kursów walut w okresie funkcjonowania systemu z Bretton Woods⁵⁶.

Ogromny wpływ na praktyczny wymiar suwerenności miały także działania banku centralnego RFN – Bundesbanku i marka zachodniemiecka oraz zachodzące procesy i wydarzenia na międzynarodowych rynkach finansowych. Dlatego też, biorąc te uwarunkowania pod uwagę, pod pewnymi względami członkostwo w unii walutowej i używanie wspólnej waluty przez liczną grupę państw (z perspektywą jej poszerzenia) może być uważane jako wzmocnienie wpływu poszczególnych państw na podejmowane decyzje i procesy dotyczące kwestii walutowych. Jak zauważa W. Grabendorff, „zagadnienie suwerenności nie powinno być postrzegane jako gra o sumie zerowej, zwłaszcza kiedy jest używana [suwerenność – T.K.] do realizacji wspólnych korzyści. Realizacja interesów regionalnych jest często najlepszym sposobem dla wyartykułowania kwestii dotyczących państwa, od kiedy integracja pozwala na optymalizację wykorzystania zasobów będących do dyspozycji każdego państwa członkowskiego”⁵⁷. Ronald Tiersky

⁵⁵ K. Zabielski: *Koordinacja polityki monetarnej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*. „Studia Finansowe” 1968, nr 5, s. 142.

⁵⁶ H. James: *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*. Oxford 1996, s. 29.

⁵⁷ W. Grabendorff: *The Price of Integration: Reducing or...*, s. 353.

pisze, że suwerenność może być „rozbita na części”, ale także, że „części suwerenności mogą być połączone [ang. *parts of sovereignty can be pooled*]”⁵⁸.

Problemem związanym z zasygnalizowaną kwestią jest to, że powołanie unii walutowej czy, szerzej, w ogóle utworzenie regionalnej struktury integracyjnej można oceniać jako krok, który z jednej strony oznacza oczywiście znaczne ograniczenie zakresu kompetencji danego państwa, z drugiej jednak strony powoduje, że unia walutowa może pozwolić krajom do niej należącym na uzyskanie większego wpływu i znaczenia w relacjach z państwami spoza tej unii oraz oczywiście wiąże się z posiadaniem wpływu na kształt polityki prowadzonej przez organy samej unii walutowej. Można w tym kontekście przytoczyć słowa na przykład J. Kranza o tym, że „niektóre debaty o suwerenności państw członkowskich UE sprawiają paradoksalne wrażenie, iż państwa te miałyby powoływać się na swą suwerenność, aby bronić się przed korzystnymi dla nich formami i celami integracji i współpracy”⁵⁹. Antoni Marszałek pisze w odniesieniu do tego problemu: „[...] głównym zadaniem tworzonych ugrupowań integracji regionalnej jest, z punktu widzenia relacji: układ globalny – układ regionalny, obrona suwerenności ugrupowania jako całości oraz krajów członkowskich. [...] Integracja jest powoływana przez kraje członkowskie przede wszystkim po to, aby właśnie bronić tej suwerenności, a także by ją umacniać w relacji z otoczeniem zewnętrznym, światowym. [...] Międzynarodowa integracja regionalna jest tworzona przez zainteresowane państwa po to, aby zbiorowo zwiększyć swoją siłę ekonomiczną przez połączenie swoich potencjałów wobec otoczenia gospodarki światowej, a tym samym swoją suwerenność wobec krajów nieczłonkowskich, a szczególnie wobec mocarstw światowych. [...] Wejście danego kraju do ugrupowania integracyjnego oznacza wzmocnienie również jego indywidualnej suwerenności wobec krajów znajdujących się poza ugrupowaniem”⁶⁰. Jak zaś zauważa Wirginia Grabska, czasami w kontekście procesu integracji zachodnioeuropejskiej stosuje się określenie nie tyle „przekazywanie”, ile „zespalenie” suwerenności⁶¹. Dlatego też wyrażana jest opinia, zgodnie z którą ograniczenie niezależności państw członkowskich UGiW w prowadzonej przez nie polityce monetarnej czy gospo-

⁵⁸ R. Tiersky: *France in the New...*, s. 145.

⁵⁹ J. Kranz: *Państwo i jego suwerenność...*, s. 10.

⁶⁰ A. Marszałek: *Ekonomiczne uwarunkowania suwerenności w integrującej się Europie*. W: *Suwerenność i państwa narodowe...*, s. 35–42.

⁶¹ W. Grabska: *Problem suwerenności narodowej w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem porozumień z Maastricht. Aspekt ekonomiczny*. Warszawa 1994, s. 5.

darczej jest kompensowane przez wzrost ich wpływu związany właśnie z członkostwem w UGiW⁶².

Inną okolicznością, na którą należy zwrócić uwagę w kontekście suwerenności, jest to, czy rezygnacja przez kraj z jakichś kompetencji dokonała się świadomie i dobrowolnie. W przypadku członkostwa w unii walutowej, i w ogóle we Wspólnotach Europejskich, raczej niemożliwa byłaby obrona stwierdzenia, że jakiś kraj stał się członkiem Wspólnot czy też uczestniczy w jakimś wspólnotowym przedsięwzięciu „pod przymusem”. Zarówno same traktaty stanowiące podstawy prawne Wspólnot, jak i ich treść zostały przyjęte przez poszczególne kraje zgodnie ze wszystkimi wymogami, jakie stawiają wewnętrzne regulacje prawne tych krajów, co – jak wiadomo – niejednokrotnie nastroczało wielu problemów politycznych w poszczególnych państwach. Dowód na to, że udział we wspólnotowych przedsięwzięciach jest dobrowolny, stanowi fakt, że niektóre państwa członkowskie Wspólnot nie uczestniczą we wszystkich tych przedsięwzięciach – w kontekście unii walutowej najlepszym przykładem jest pozostawanie przez Wielką Brytanię, Danię i Szwecję poza strefą euro. W sytuacji, gdy ograniczenia w wykonywaniu suwerenności zostały „podjęte przez dane państwo poprzez samodzielne i niewymuszone decyzje – na rzecz ponadnarodowych związków (politycznych, gospodarczych itp.), z myślą o uzyskaniu wspólnych, wyższych i nieosiągalnych samodzielnie celów – mogą być uznane jako nie naruszające zasady trwałej suwerenności. Muszą one być, co jest oczywiste, związane z zagwarantowaną możliwością wycofania się z porozumień, za pomocą których dobrowolnie zdecydowano ograniczyć swoją samodzielność”⁶³.

W ten sposób poruszona została kolejna kwestia, a mianowicie możliwość wycofania się państwa z przyjętych zobowiązań w ramach Wspólnot Europejskich. W. Grabendorff w odniesieniu do stowarzyszenia czy integracji pisze, że „suwerenność nie jest tracona, nawet gdy jest częściowa [dzielona z innymi państwami – T.K.], tak długo, jak długo może być ona przywrócona”⁶⁴. Zgodnie z art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej, który to dokument zawiera postanowienia zmieniające Traktat ustanawiający EWG – w celu ustanowienia Wspólnoty Europejskiej, gdzie z kolei zawarto postanowienia o powołaniu Unii Gospodarczej i Walutowej, możliwa jest rewizja zapisów tego dokumentu. Artykuł 48 stanowi, że „rząd każdego z Państw Członkowskich lub Komisja może

⁶² M. Dunin-Wąsowicz: *Suwerenność i pieniądz*. „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 4, s. 78.

⁶³ Z. Grzelak: *Suwerenność a działanie kapitalistycznych przedsiębiorstw międzynarodowych*. Warszawa 1982, s. 101–102.

⁶⁴ W. Grabendorff: *The Price of Integration*.... s. 337.

przedłożyć Radzie propozycje zmiany traktatów, na których opiera się Unia. Jeżeli Rada, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, a w przypadku, kiedy jest to konieczne, z Komisją, wyda opinię popierającą zwołanie konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, konferencję tę zwołuje Przewodniczący Rady, w celu wspólnego uzgodnienia zmian, jakie mają być dokonane w wymienionych wyżej traktatach. W przypadku zmian instytucjonalnych dotyczących sfery walutowej Rada konsultuje się również z Europejskim Bankiem Centralnym”⁶⁵. W taki sposób możliwa jest więc zmiana zapisów traktatowych, w tym także postanowień dotyczących Unii Gospodarczej i Walutowej.

Podobne postanowienia zawiera Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, przedstawiony przez Konwent w czerwcu 2003 roku, w ostatecznej wersji przyjęty na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 17–18 czerwca 2004 roku i podpisany 29 października tego roku⁶⁶. Artykuł IV-443 („Zwykła procedura rewizji”) stanowi, że rządy państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedłożyć Radzie propozycje zmian tego traktatu. Te propozycje będą przedło-

⁶⁵ S. Hamburga, M. Muszyński: *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*. Bielsko-Biala 2001, s. 48. Możliwość ich rewizji zawierały także: Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (art. 96), Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (art. 236) oraz Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (art. 204).

⁶⁶ *Treaty Establishing a Constitution for Europe*. „Official Journal of the European Union”, C 310, 16 December 2005. Zgodnie z art. IV-447 („Ratyfikacja i wejście w życie”) Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy miał wejść w życie 1 listopada 2006 r., pod warunkiem, że wszystkie dokumenty ratyfikacyjne zostaną do tego czasu złożone. W przeciwnym wypadku, Traktat wchodzi w życie pierwszego dnia następnego miesiąca po tym, jak ostatnie państwo – sygnatariusz Traktatu takie dokumenty złoży (ust. 2). W 2005 r. we Francji i Holandii ratyfikacja tego Traktatu została odrzucona w referendum. Chociaż formalnie nie oznacza to jeszcze definitywnego upadku tego Traktatu – w dołączonej do niego „Deklaracji w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” stwierdzono, że jeżeli po upływie dwóch lat od jego podpisania „zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską” – to bez wątplenia jednak w sprawie dalszych losów traktatu konstytucyjnego w chwili obecnej UE znajduje się w impasie. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2005 r. (już po referendum we Francji i Holandii) jego uczestnicy przyjęli deklarację („Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe” (European Council, 16 and 17 June 2005), SN 117/05 [http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85325.pdf]), w której stwierdzono, że negatywne wyniki referendum we wspomnianych państwach nie podważają ważności procesu ratyfikacyjnego. Zdaniem Rady Europejskiej, potrzebny jest także czas na refleksję nad zaistniałą sytuacją oraz pogłębienie i poszerzenie debaty w tej sprawie.

zone Radzie Europejskiej przez Radę, oraz będą one notyfikowane narodowym parlamentom państw członkowskich (ust. 1). Jeśli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją podejmie zwykłą większością głosów decyzję o zbadaniu proponowanych zmian, Przewodniczący Rady Europejskiej zwoła konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych państw członkowskich, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. Znaczącym zapisem w kontekście tematu niniejszej pracy jest to, że w przypadku zmian instytucjonalnych dotyczących sfery walutowej konsultowany będzie także Europejski Bank Centralny. Konwent będzie analizować propozycje zmian oraz powinien przyjąć na zasadzie konsensu rekomendację dla konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Rada Europejska może także zadecydować zwykłą większością głosów, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, o tym, aby nie zwoływać Konwentu, jeśli nie będzie to usprawiedliwione ze względu na charakter proponowanych zmian (ust. 2). Zgodnie z ust. 3 omawianego artykułu, w celu osiągnięcia porozumienia co do proponowanych zmian, Przewodniczący Rady zwołuje konferencję przedstawicieli rządów państw członkowskich. Poprawki te wchodzi w życie po ich ratyfikacji przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Tak więc zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej, jak i w Konstytucji dla Europy przewidziano możliwość zmian postanowień tych traktatów. Państwa członkowskie mają więc możliwość dokonywania zmian w postanowieniach tych traktatów – w tym także dotyczących Unii Gospodarczej i Walutowej – w taki sposób. W tym miejscu rodzą się kolejne trzy kwestie. Po pierwsze: Czy możliwe byłoby wycofanie się wszystkich państw członkowskich UE ze wspólnej waluty i powrót do walut narodowych? „Technicznie”, pod względem możliwości przeprowadzenia operacji wymiany wspólnej waluty na waluty narodowe zapewne byłoby to możliwe. Jednak jest to chyba możliwość tylko teoretyczna. W rzeczywistości, trudno sobie wyobrazić taki krok ze względów politycznych i ekonomicznych. Jeszcze nigdy w historii Wspólnot kraje je tworzące nie wycofały się z wcześniej „uwspólnotowionych” dziedzin w sposób tak radykalny, który byłby porównywalny z powrotem do walut narodowych. Proces integracji przeżywał okresy stagnacji, lecz nie ma w jego historii tak zdecydowanego regresu. Wręcz przeciwnie, trudno byłoby zaprzeczyć stwierdzeniu, że proces integracji europejskiej ciągle postępuje. Unia walutowa jest tego najlepszym przykładem. Poza tym, wycofanie się ze wspólnej waluty jest chyba praktycznie niemożliwe ze względów ekonomicznych. Jakiegokolwiek sygnały o porzuceniu euro miałyby katastrofalne

skutki dla wartości tej waluty. Reperkusje polityczne będące konsekwencją takiego zamieszania w gospodarce bez wątpienia byłyby także bardzo negatywne.

Po drugie: Czy możliwa jest sytuacja, w której jedno z państw członkowskich (lub bardzo niewielka ich grupa) podejmuje decyzję o wycofaniu się z unii walutowej i powraca do waluty narodowej? Używając terminów T. Steina⁶⁷: Czy udział w UGiW to „przekazanie w celu wykonania” odpowiednich dla członkostwa w unii walutowej kompetencji, czy też są one „oddane i stracone na zawsze”? Pod względem formalnym, taka decyzja musiałaby zostać usankcjonowana w sposób podobny do tego, jak ma to miejsce w przypadku Wielkiej Brytanii i Danii pozostających poza UGiW na mocy specjalnych protokołów dołączonych do traktatu z Maastricht. Biorąc pod uwagę konsekwencje polityczne i gospodarcze, odpowiedź jest podobna do uprzednio podanej, przy czym kluczowe znaczenie miałyby tutaj to, który kraj zdecydowałby się na podjęcie takiego kroku. Najistotniejszą okolicznością byłoby bowiem polityczne i gospodarcze znaczenie takiego państwa w UGiW.

Sygnalizując więc te dwa hipotetyczne przypadki w kontekście tego, czy możliwe jest wycofanie się z dobrowolnie przyjętych zobowiązań, w przypadku UGiW w praktyce byłoby to chyba niemożliwe.

Trzecią kwestią jest możliwość jednostronnego opuszczenia Wspólnot (UE), z czym wiązałoby się wyjście z unii walutowej. Ani Traktat o Unii Europejskiej, ani pozostałe traktaty powołujące Wspólnoty nie zawierają (nie zawierały – Traktat o utworzeniu EWWiS został zawarty na pięćdziesiąt lat i wygasł w 2002 r.) postanowień o jednostronnym wycofaniu się przez jakieś państwo z członkostwa. Jak pisze Renata Sonnenfeld, „nauka na ogół jest w tym przypadku zgodna, że Układy ustanawiające Wspólnoty są umowami prawa międzynarodowego”⁶⁸. W tej sytuacji, jak piszą Remigiusz Bierzanek i Janusz Symonides, w doktrynie nie ma zgody co do tego, czy dopuszczalne jest wypowiedzenie umowy, gdy nie zawiera ona zapisu o takim wypowiedzeniu. Zdaniem wielu autorów, wypowiedzenie takie nie jest możliwe dlatego, że skoro strony nie przewidziały takiej możliwości, to znaczy, że nie chciały jej dopuścić. Według innego stanowiska, prawo państw do wypowiedzenia umowy wynika z ich suwerenności i nie dotyczy tylko pewnych umów, jak na przykład traktatów pokojo-

⁶⁷ T. Stein: *Suwerenność, organizacja międzynarodowa i integracja*. W: *Suwerenność i integracja...*, s. 44.

⁶⁸ R. Sonnenfeld: *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*. Warszawa 1973, s. 32–33, 36–37.

wych czy umów ustanawiających granice⁶⁹. Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych zajmuje stanowisko dość rygorystyczne. Artykuł 56 – „Wypowiedzenie lub wycofanie się z umowy niezawierającej postanowień dotyczących wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się” (Część V – „Nieważność, wygaśnięcie i zawieszenie stosowania”, Dział 3 – „Wygaśnięcie i zawieszenie stosowania umów”) – stanowi, że „umowa, która nie zawiera postanowień dotyczących wygaśnięcia i która nie przewiduje wypowiedzenia ani wycofania się, nie podlega wypowiedzeniu i nie jest dopuszczalne wycofanie się z niej, chyba że: a) zostaje ustalone, że strony zamierzały dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się; albo b) charakter umowy pozwala domniemywać prawa wypowiedzenia lub wycofania się”⁷⁰.

Przy uznaniu możliwości wystąpienia z UE i WE na podstawie ogólnych zasad funkcjonujących w prawie traktatów międzynarodowych J. Barcz wskazuje na następujące możliwe warianty⁷¹:

- wystąpienie państwa członkowskiego na podstawie porozumienia z państwami pozostałymi przy zastosowaniu albo art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej albo odpowiednio stosując procedurę przewidzianą w art. 49 TUE dotyczącą przyjęcia nowego członka;
- wchodzące w grę, chociaż „dyskusyjne”, wystąpienie państwa z powołaniem się na klauzulę zasadniczej zmiany okoliczności; także w tym wypadku konieczne byłoby porozumienie pomiędzy krajem wychodzącym z UE i WE a pozostałymi w tych strukturach państwami;
- niewykluczone i „bardzo kontrowersyjne” wystąpienie na ogólnych zasadach wypowiedzenia umowy lub też „faktycznego, samowolnego wystąpienia” państwa z UE i WE; jak jednak zauważa J. Barcz, w takim wypadku państwo wychodzące popełnia delikt międzynarodowy, co „pociągnęłoby daleko idące następstwa polityczne i ekonomiczne”.

Wyraźny i jednoznaczny zapis o możliwości wystąpienia z UE znajduje się natomiast w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Ustęp 1 art. I-60 („Dobrowolne opuszczenie Unii”) stanowi, iż „każde Państwo Członkowskie może podjąć decyzję o opuszczeniu Unii Europejskiej zgodnie ze swoimi własnymi uregulowaniami konstytucyjnymi”. Ustęp 2 zawiera zapisy regulujące procedurę opusz-

⁶⁹ R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 2001, s. 102–103.

⁷⁰ *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych*. Oprac. S.E. Nahlik. Warszawa 1971.

⁷¹ J. Barcz: *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej*. W: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Red. J. Barcz. Warszawa 2003, s. 66–67.

czenia UE przez jakieś państwo. Kraj, który zdecyduje się opuścić UE, notyfikuje Radzie Europejskiej swój zamiar. Zgodnie z wytycznymi przedstawionymi przez Radę Europejską UE negocjuje i przyjmuje porozumienie z krajem opuszczającym UE, na którego podstawie to opuszczenie nastąpi. Porozumienie będzie negocjowane zgodnie z regulacjami art. III-325 (3) (dotyczy on negocjacji pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi). Będzie ono przyjęte przez Radę kwalifikowaną większością głosów po uzyskaniu aprobaty Parlamentu Europejskiego. We wspomnianej procedurze członek Rady Europejskiej lub Rady reprezentujący państwo opuszczające UE nie będzie uczestniczył w dyskusjach lub głosowaniach odbywających się w tych organach, a dotyczących państwa opuszczającego UE. Większość kwalifikowana została określona jako co najmniej 72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie zamieszkane przynajmniej przez 65% ogółu ludności (ust. 4). Natomiast ust. 5 przewiduje możliwość powrotu do UE kraju, który strukturę tę opuścił. W takim wypadku wnioski o ponowne członkostwo w UE będzie rozpatrywany zgodnie z procedurą przewidzianą w art. I-58, zawierającym warunki członkostwa w UE i procedurę akcesji do UE⁷².

Tak więc o ile wcześniejsze traktaty stanowiące podstawy prawne Wspólnot i Unii Europejskiej nie zawierały postanowień o ich opuszczeniu, Traktat o ustanowieniu Konstytucji dla Europy takie zapisy zawiera i nie pozostawia żadnych wątpliwości co do prawa państw członkowskich UE do jej opuszczenia. Taki krok równałby się więc także wyjściu z UGiW. Techniczne szczegóły takiej procedury wyjścia ustalone zostałyby w porozumieniu, które w pewnym sensie przypominałoby chyba traktaty, na których podstawie poszczególne państwa stawały się członkami WE (UE). Jeśli wziąć pod uwagę takie przypadki z ostatniego okresu, jak rozpad Związku Radzieckiego, Jugosławii czy Czechosłowacji, to wydaje się, że z „technicznego” punktu widzenia opuszczenie strefy euro i powrót do narodowej waluty byłby możliwy. Państwom powstałym w wyniku rozpadu wymienionych krajów udało się wprowadzić narodową walutę. Jednak ponownie należy podkreślić potencjalne skutki polityczne i ekonomiczne opuszczenia UE przez jakieś, zwłaszcza duże, państwo. Stąd zagadnienie, jakie postawił Anthony Whelan, jest jak najbardziej zasadne: „[...] myślę, że jeżeli już mówimy o suwerenności, to w tym kontekście najważniejsza jest kwestia, czy państwa te są w ogóle zdolne do opuszczenia Unii. Innymi słowy, czy pozostało im dostatecznie suwerenności,

⁷² *Treaty Establishing...*

aby być dalej postrzeganym jako państwa i aby zachowane zostały ich struktury państwowe wedle kryteriów międzynarodowych po wystąpieniu ze struktur, w których dotąd uczestniczyły związane Traktatami⁷³. Wydaje się, że rezygnacja z waluty narodowej i przyjęcie wspólnej waluty są krokami, które w bardzo poważnym stopniu możliwość opuszczenia UE utrudniają. Być może powołanie UGiW, rezygnacja z walut narodowych, wprowadzenie jednej wspólnej waluty czy przekazanie kompetencji prowadzenia polityki monetarnej na szczebel ponadnarodowy są krokami oznaczającymi taki stopień zaawansowania procesu integracji, który jest określany mianem „miejsca, z którego nie ma odwrotu [ang. *point of no return*]⁷⁴.

⁷³ A. Whelan: *Głos w dyskusji I. W: Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*. Red. K. Wójtowicz. Łódź 1998, s. 42.

⁷⁴ Możliwość osiągnięcia takiego stopnia zaawansowania procesu integracji, który oznaczałby właśnie ów *point of no return*, nie jest pojęciem nowym i była formułowana już przynajmniej ponad trzy dekady temu. Taką opinię wyraził np. R. Dahrendorf w kontekście zamierzeń integracyjnych przyjętych na spotkaniu szefów państw i rządów w Hadze w grudniu 1969 r., na którym m.in. wyrażono wolę ustanowienia unii gospodarczej i walutowej. W przemówieniu z 26 marca 1971 r. do American Bar Association R. Dahrendorf stwierdził: „[...] jeśli będziemy szli dalej tą drogą, ale trochę dalej, dotrzemy do miejsca, z którego nie ma odwrotu [ang. *point of no return*] jeśli chodzi o polityczne zjednoczenie państw europejskich”. S.J. Warnecke: *The European Community after British Entry: Federation or con-federation*. In: *The European Community in the 1970's*. Ed. S.J. Warnecke. New York 1974, s. 4.