

ZBIGNIEW CZACHÓR

Poznań

## Suwerenność, współzależności i legitymizacja systemu integracyjnego Unii Europejskiej

Podstawą dla naukowego zestawienia suwerenności, współzależności i legitymizacji jest próba wykreowania nowej, interparadygmatycznej siatki pojęciowej, a tym samym nowych kategorii, przesłanek czy też aksjomatów konstruowanych i rekonstruowanych ujęć i teorii, odnoszących się do istoty badań nad procesem integracji europejskiej.

Nie ulega wątpliwości fakt, iż pojęcie suwerenności charakteryzuje się znaczną zmiennością stanowisk badawczych i sposobów analizy. Suwerenność nie ma zatem stałej naukowej definicji i nie istnieje jej formalne minimum w postaci określonego, stałego katalogu znaczeń. Należy odnotować znamiennej ewolucję, jaka dokonywała się w rozumieniu tego pojęcia oraz postaci w jakiej ona występowała. Pierwszy etap ewolucji związany był z występowaniem suwerenności w charakterze nieświadomionej bądź uświadomionej idei. Drugi etap oparty był na suwerenności występującej w postaci cechy państwa. W trzecim natomiast suwerenność przybrała postać zasady stosunków między państwami. W czwartym konfrontowana jest z aktywnością podmiotów niepaństwowych/transnarodowych. Wszystkie wymienione tu etapy przesądają o podwójnym rozwoju suwerenności, do wewnątrz i na zewnątrz państwa<sup>1</sup>. Państwo nadal jest głównym punktem odniesienia wszelkich definicji suwerenności. Nie jest już jednak jej jedynym podmiotem.

Jeżeli chodzi o postać suwerenności to z jednej strony mamy do czynienia z ujmowaniem suwerenności jako kategorii prawnej, z drugiej natomiast suwerenności przypisuje się określone funkcje polityczne. Zwolennicy jej jurydycznej konstrukcji uznają suwerenność za właściwość władzy, stanowiącej uzasadnienie i źródło legalnych decyzji. Suwerenność znajduje tu wyraz w źródle prawa, czyli prawodawcy. Zwolennicy przypisywania suwerenności funkcji politycznych traktują ją nie tylko jako zasadę prawną, ale i zasadę polityczną. Odrzucają więc pojmowanie suwerenności wyłącznie w kategoriach formalno-prawnych, bez uwzględniania faktów społecznych. W tej sytuacji suwerenność definiują rozszerzająco, po pierwsze jako – samowładność, czyli niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych i po drugie – całowładność, czyli kompetencję do regulowania wszystkich spraw wewnątrz podmiotu suwerenności<sup>2</sup>. To na pozór proste ujęcie suwerenności posiada w sobie walor uniwersalności i interdyscyplinarności, łącząc prawne i politologiczne podejście do badanego zjawiska.

<sup>1</sup> V. Constantinesco, *Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union*, „Integration” 1990, nr 4, s. 166.

<sup>2</sup> L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 123.

Na dzisiejsze rozumienie suwerenności coraz większy wpływ mają definicje oparte na zbiorze uprawnień czy też kompetencji władczych podmiotów suwerenności, które mogą podlegać przenoszeniu (transferowi)<sup>3</sup>, w oparciu o określone z góry normy prawne i praktykę polityczną. Tak pojmowaną suwerenność, która staje się istotną zmienną zależną w badaniu systemu państwowego i międzynarodowego, należy postrzegać również z punktu widzenia zdolności jego podmiotów do wykonywania określonych kompetencji<sup>4</sup>. Jako naturalne przyjmuje się więc założenie, iż przenoszą one niektóre kompetencje własne na tworzone przez siebie struktury lub na struktury, do których dobrowolnie przystępują. Kompetencje te przejmują wspólnie utworzone lub wspólnie zaakceptowane organy/instytucje działające we wspólnie ustalony sposób i we wspólnie ustalonym kierunku. Państwa, jako główne podmioty wyposażają je w te kompetencje, gdyż jest to ich zdaniem niezbędne dla osiągania wytyczonych przez nie celów. Nie jest to więc przekazanie rozumiane jako „zrzeczenie się” kompetencji na rzecz jakiejś władzy wyższej, lecz subsydiarne i addytywne zlecenie ich wykonywania – na podstawie umowy międzynarodowej (traktatu) zatwierdzonej wedle reguł konstytucyjnych – powołanym w tym celu instytucjom.

Suwerenność nie oznacza nieograniczonej swobody w wykonywaniu przez państwo jego kompetencji. Kres w wykonywaniu kompetencji znajduje swe granice w kompetencji innych państw i instytucji, regulacjach prawnomiędzynarodowych oraz w odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej państw (np. ustawodawstwo krajowe musi przestrzegać zobowiązań prawnomiędzynarodowych państwa)<sup>5</sup>. Poza prawnomiędzynarodowymi ograniczeniami w wykonywaniu kompetencji państwa wyróżnia się także ograniczenia mające swe źródło w uwarunkowaniach, które można nazwać strukturalnymi. Należą do nich instrumenty o charakterze gospodarczym i politycznym. Mają one charakter obiektywny i subiektywny. Do obiektywnych zaliczyć można różnice wynikające z położenia geograficznego, potencjału demograficznego, doświadczeń historycznych i rozwoju kulturowego. Subiektywne wiążą się z próbą wywierania wpływu (zewnętrznego oraz wewnętrznego) na wykonywanie kompetencji państwa.

Ograniczenia w zakresie wykonywania kompetencji państw wynikają głównie z samoograniczenia się państw, a tym samym próby wytyczenia granicy między tym co państwowe i tym co pozapaństwowe. Sfera pozapaństwowa to otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne państwa. W zakresie otoczenia wewnętrznego do czynienia mamy z tą sferą, która nie podlega bezpośrednio władztwu państwa – np. przestrzeń aktywności pozarządowej/społecznej czy też przestrzeń własności prywatnej. W otoczeniu zewnętrznym dominują pozapaństwowe stosunki o charakterze transnarodowym i supranarodowym.

<sup>3</sup> K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, w: H. Zięba-Załużka, M. Kijowski (red.), *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Połańczyk, 31 maja–2 czerwca 2001 r.*, Rzeszów 2002, s. 94.

<sup>4</sup> T. Plümper, *Souveränität im internationalen System: Kritische Anmerkungen zur Definition eines analytischen Konzeptes*, „WeltTrends” 1996, nr 12, s. 156–158.

<sup>5</sup> J. Kranz, *Kilka uwag o suwerenności państwa*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 142–143.

Tak zdefiniowane otoczenie i jego role prowadzą do przekonania, że we współczesnym świecie mamy do czynienia z ograniczeniem w wykonywaniu suwerenności. Ograniczenie to wynika z obowiązku przestrzegania praw powszechnych takich jak wolności (w tym wolność stowarzyszania się), demokracja (w tym samorządność), rządy prawa i poszanowanie praw człowieka i obywatela<sup>6</sup>.

Członkostwo w Unii Europejskiej sprawia, że państwo ogranicza się kompetencyjnie. Kompetencje władcze w warunkach integracji europejskiej przekazywane są dobrowolnie na płaszczyźnie horyzontalnej, podmiotom transnarodowym/supranarodowym oraz na płaszczyźnie wertykalnej, w dół i w górę, pomiędzy tymi podmiotami. W ujęciu horyzontalnym wykonywanie suwerenności jednego państwa odbywa się na szczeblu transnarodowym/supranarodowym, przede wszystkim przy udziale innych państw członkowskich oraz instytucji Unii Europejskiej. Natomiast w ujęciu wertykalnym kompetencje władcze przenoszone są głównie w ramach struktury integracyjnej, czego przykładem może być proces „uwspólnotawiania” czy też praktyka sprowadzająca się do kompetencji instytucji UE – pozapaństwowego określania swych nowych kompetencji („kompetencja kompetencji”). Ten sposób ujmowania transferu kompetencji w pełni potwierdza, że w przypadku Unii Europejskiej granica wykonywania suwerenności została poważnie rozciągnięta<sup>7</sup>. Pogląd ten wzmacnia obecny stan procedur decyzyjnych, w efekcie których państwa członkowskie muszą podporządkować się postanowieniom instytucji UE, nawet wtedy gdy sprzeciwiały się ich przyjęciu, a sprzeciw ten nie wystarczył do ich zablokowania. Potwierdza to reguła ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej (związana z uzyskaniem kwalifikowanej większości głosów), która prowadzi do akceptacji demokratycznej reguły uznawania i sankcjonowania racji nie wszystkich, a większości. Tym samym państwa przegłosowane podporządkowują się decyzjom podjętym przez kwalifikowaną większość głosów reprezentantów rządów państw członkowskich. Drugim przykładem niech będzie odwołanie się do kompetencji wyłącznych Unii i Wspólnot (np. w zakresie unii celnej czy też Wspólnej Polityki Handlowej), w ramach których państwa członkowskie i ich organy nie mogą podejmować inicjatywy prawodawczej. Pozostaje ona tylko w kompetencji instytucji wspólnotowych (przede wszystkim Komisji Europejskiej).

W badaniach nad integracją europejską i suwerennością przyjmuje się też pogląd, który nie jest jednak poglądem powszechnym, że kompetencje przenoszone przez państwa członkowskie na rzecz Unii Europejskiej kreują jej własną suwerenność. Proces integracji europejskiej oparty jest w tym ujęciu na wielopoziomowym, wielofunkcyjnym systemie (układzie) łączenia („pooling”) suwerenności państw członkowskich, co oznacza w rezultacie, że suwerenność jest wykonywana wspólnie<sup>8</sup>. W Unii Europejskiej mamy zatem do czynienia z kolektywnym (zbiorowym, wspólnotowym) wykonywaniem suwerenności. Dzieje się tak, gdyż państwa członkowskie współtworzą

---

<sup>6</sup> A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4-5 (6002-6003), s. 18.

<sup>7</sup> Por. W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1995 (wydanie V poprawione i uzupełnione przez S. Sawickiego), s. 125.

<sup>8</sup> A. Missir di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 38.

organizację, która w myśl koncepcji podwójnej (skumulowanej) suwerenności sama staje się suwerennym i silnym podmiotem oddziałującym zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii<sup>9</sup>. Potwierdza to wyraźnie tezę, że suwerenność nie może i nie musi być raz na zawsze związana z państwem narodowym<sup>10</sup>.

Suwerenność Unii Europejskiej wspólnie z suwerennymi państwami członkowskimi współtworzą jej instytucje (organy), które osiągają odpowiednio wysoki poziom „nasylenia” kompetencyjnego powierzonego im przez te państwa, pozwalającego im na zarządzanie suwerenną organizacją integracyjną. Zakłada się tu, że stan taki nie przeszkadza państwu członkowskiemu nadal istnieć i dysponować swą własną suwerennością, złożoną z tych kompetencji (lub ich części), które nie zostały przeniesione do Unii. Dysponowanie to jednak, jak podkreślono powyżej wiąże się z akceptacją wielu formalnych i pozaformalnych ograniczeń, wewnętrznych i zewnętrznych.

Fragmentacja funkcjonowania państw, a także fragmentacja stosunków międzynarodowych prowadzi do przekonania o transpozycji znaczeniowej suwerenności. Inaczej będzie ona definiowana w środowisku państwowym, inaczej w środowisku między państwowym, a jeszcze inaczej w środowisku ponadpaństwowym.

Analizując rozwój zaawansowanego procesu integracji europejskiej, okazuje się, że wzajemne relacje między suwerennością a współzależnościami nabierają coraz większego znaczenia. Stan tych relacji wpływa bez wątpienia na opisany powyżej transfer kompetencji. Bez wątpienia transgraniczność i transnarodowość współzależnych interakcji zmieniają znaczenie granic państwowych, komplikując jednocześnie problem suwerenności.

Współzależności międzynarodowe, a tym samym ograniczenia w wykonywaniu kompetencji państwa nie prowadzą do zaniku suwerenności, czynią jednak bardziej złożonym realizowanie funkcji poszczególnych podmiotów integracji<sup>11</sup>.

Na tym etapie analizy należy podjąć się odpowiedzi na trudne pytanie; mianowicie czy współzależności i suwerenność będąc zjawiskami różnymi, mogą jednak uzupełniać się wzajemnie, czy też znajdują się w nieuniknionym konflikcie. Dzisiaj nie ulega już chyba wątpliwości, że uwzględniane w praktyce różnorodne współzależności nie są odbierane przez państwa europejskie jako zagrożenie dla ich suwerenności. W tym zakresie współzależność i suwerenność nie muszą być w konflikcie<sup>12</sup>. Tym bardziej, że w obliczu wzrastających współzależności nie jest możliwe efektywne rozwiązywanie problemów politycznych i społecznych w ramach jednego państwa.

W ujęciu klasycznym zakładamy, że suwerenność jest niewątpliwie obroną odrębności (choć ma oczywiście i inne funkcje). Współzależności natomiast skłaniają często ku poszukiwaniu rozwiązań o charakterze integracyjnym, harmonizującym i unifikującym. Suwerenność jest obroną pewnych wartości tradycyjnych. Współzależności

<sup>9</sup> Ibidem, s. 300–304. Wyróżnia się tu też pojęcie suwerenności zbiorowej lub skumulowanej.

<sup>10</sup> M. A. Cichocki, *Za wcześniej na pogrzeb*, „Rzeczpospolita”, 20–21 lipca 2002, s. A7; W. Sadurski, *Pożegnanie z suwerennością*, „Rzeczpospolita”, 20–21 lipca 2002, s. A7.

<sup>11</sup> J. Kranz, *Czy Polska traci suwerenność*, „Rzeczpospolita”, 13 listopada 1995.

<sup>12</sup> A. Wasilkowski, *Suwerenność a współzależność*, w: *Suwerenność we współczesnym prawie międzynarodowym. Materiały III Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Międzynarodowego, Jabłonna, 24–26 maja 1990 r.*, Warszawa 1991, s. 8–17.

powodują najczęściej potrzebę działań o charakterze nowatorskim. Suwerenność strzeże urzędów wewnętrznych państwa i wyłączności jego kompetencji w licznych dziedzinach. Współzależności domagają się często przystosowania sfery wewnętrznej w państwie do pewnych standardów międzynarodowych (np. standardów wspólnotowych). Dla suwerenności celem nadrzędnym jest interes państwa i narodu. Współzależności skłaniają często do przyjmowania interesu wspólnego – grupy państw, regionu lub całej społeczności międzynarodowej. W przypadku współzależności można by mówić o tendencji jednoczącej, opartej na instytucjonalizacji życia politycznego, stawiania czoła różnym zagrożeniom. W wypadku suwerenności można by natomiast mówić o tendencji odśrodkowej, opartej na emancypacyjnych dążeniach narodów, o potrzebie wyraźnego akcentowania własnej, odrębnej tożsamości.

W ujęciu postmodernistycznym, przy założeniu, że państwa świadomie decydują się na ograniczenia w wykonywaniu swojej suwerenności, po to aby stworzyć nową ponadpaństwową i transnarodową formę suwerenności zbiorowej wyrażanej w postaci organizacji integracyjnej, nie istnieje problem konfrontacji suwerenności ze współzależnościami. Współzależności w tym przypadku ułatwiają i przyspieszają ten proces, stając się katalizatorem, a wręcz warunkiem *sine qua non* tak definiowanej struktury systemu Unii Europejskiej.

Kolejne pytanie dotyczy treści suwerenności w warunkach narastania współzależności międzynarodowych w systemie Unii Europejskiej. Obecnie kształtująca się postać suwerenności opiera się głównie na równości praw i dobrowolności zaciągania zobowiązań. Tak pojmowana suwerenność jest nie do pogodzenia z zależnością, stwarza jednak możliwości uwzględniania zobowiązań wynikających ze współzależności. Równość praw i dobrowolność zaciągania zobowiązań nie stanowi ograniczenia dla suwerenności. Taka sytuacja podmiotów integracji w ramach systemu UE motywuje ich działania zmierzające do uzyskania określonych korzyści lub odwrócenia określonych zagrożeń. Działania te jednak muszą opierać się na zasadzie wzajemności. Zobowiązaniem się do określonych działań lub zaniechań podmioty te jednocześnie ograniczają (dobrowolnie lub nie) swoją swobodę podejmowania decyzji w kwestiach wynikających m.in. z określonego etapu ich integrowania się. W takim równoprawnym układzie stosunków podmiot uzyskuje również określone uprawnienia; może on mianowicie domagać się określonego zachowania partnerów. Często może w sposób legalny wpływać na działania partnerów. W sumie więc możliwości podmiotów integracji nie zostają bynajmniej ograniczone: to co „tracą” godząc się na ograniczenie swobody, „odzyskują” przez zapewnienie sobie odpowiedniego zachowania partnerów. Takich ściśle określonych zachowań nie można by było domagać się na podstawie własnej suwerenności, ale przy wykorzystaniu suwerenności wspólnej, suwerenności będącej efektem współzależności (suwerenność państwa członkowskiego *versus* suwerenność zintegrowanego systemu Unii Europejskiej). Dlatego też państwa członkowskie rezygnują z pełnej swobody decyzji w danej dziedzinie (np. na rzecz przestrzegania wspólnie przyjętych reguł integracyjnych) uzyskując w zamian określone uprawnienia, które nie wynikają z samej suwerenności państw, lecz z zawartych przez nie porozumień (prawo pierwotne i wtórne) oraz kompromisów. W podobnej sytuacji znajdują się też podmioty niepaństwowe, które wywierają wpływ na funkcjonowanie środowiska wewnętrznego systemu Unii Europejskiej.



Suwerenność nie musi być więc przeszkodą w realizowaniu wymagań wynikających ze współzależności. Te ostatnie nie muszą i nie mogą prowadzić do podporządkowania podmiotów integracji jakiejś woli zewnętrznej. Umieędzynarodowienie wielu decyzji wewnątrzpaństwowych, wynikające ze współzależności międzynarodowych, w zakresie spraw tradycyjnie do tej pory uznawanych za należące do wyłącznych kompetencji suwerennej władzy państw, nie musi być równoznaczne z utratą zdolności kontrolowania jego polityki i wyznaczania granic wyłączności. Można natomiast przyjąć, iż zjawiska te generują nowy typ politycznego zachowania się, nowy typ uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych i nowy typ politycznych rozwiązań. Jeśli natomiast może tutaj pojawić się problem pewnej dysharmonii między modelami: zdecydowanie państwowo-centralistycznym oraz transnarodowym a suwerennością, to dotyczy on może równoczesnej komplementarności i duplikacji decyzji państwa i organizacji supranarodowej/transnarodowej<sup>13</sup>.

Jak się okazuje, suwerenność i współzależność mogą zostać pogodzone w procesie budowania unii gospodarczej i politycznej. Państwa Unii Europejskiej zrezygnowały z pełnej swobody decyzji w wielu dziedzinach (np. na rzecz przestrzegania wspólnie przyjętych reguł integracyjnych) uzyskując w zamian określone uprawnienia, które nie wynikają z samej suwerenności państw, lecz ze współzależności zawartych i uregulowanych w traktatach założycielskich i akcesyjnych. Z tego też powodu coraz więcej państw pragnie przystąpić do Unii Europejskiej. Zrozumiały, że współzależności, które wciągają je w proces integracji europejskiej pozwalają im na kompensatę ograniczeń w wykonywaniu suwerenności. Same przez to stają się dobrowolnymi gwarantami tego swoistego, wzajemnego procesu przystosowania (akomodacji) swych uprawnień do wymogów współzależności, które przynosi im integracja.

Analiza suwerenności, a następnie współzależności prowadzi do wniosku, że Unia Europejska i Wspólnoty Europejskie – w większym zakresie niż jakakolwiek inne struktury międzynarodowe – wyszła poza granice współpracy międzypaństwowej. Sięgnęły tym samym do kształtowania polityki w ramach dynamicznej i wielopoziomowej struktury („*multilevel-system*”), w której państwa członkowskie są tylko jednym z poziomów, a razem podmiotów wyłaniającego się systemu politycznego<sup>14</sup>. Ten sposób ujęcia systemu politycznego wiąże się z procesem „uwspólnotawiania” polityki czy też „kommunautaryzacji”<sup>15</sup> polityki, zorientowanym na zmianę roli państwa w kształtowaniu nowych form organizacyjnych społeczeństw oraz konstrukcji prawnych ich funkcjonowania mających swe źródło w procesie internacjonalizacji polityki i prawa. W rozwoju integracji europejskiej ma to bezpośredni związek z procesem „polityzacji” („*politicization*”) i „uformalnienia” funkcjonowania Wspólnot i UE oraz demokratyzacji ich instytucji<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> T. Łoś-Nowak, *Suwerenność współczesnego...*, op. cit., s. 105; S. P. Huntington, *Transnational Organizations in World Politics*, w: R. Little, M. Smith (eds.), *Perspectives on World Politics*, London 1990, s. 226.

<sup>14</sup> M. Höreth, *The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy*, „ZEI Discussion Paper” 1998, nr C 11, s. 5; M. Jachtenfuchs, *Democracy and Governance in the European Union*, w: A. Follesdal, P. Kosłowski (ed.), *Democracy and the European Union*, Berlin–Heidelberg 1998, s. 37–64.

<sup>15</sup> Od *acquis communautaire* – dorobek prawny Unii Europejskiej.

<sup>16</sup> P. C. Schmitter, *Reflections on How and Why the EU Should Be Democratized*, *Vorbereitet für die gemeinsame Tagung des Kulturwissenschaftlichen Instituts, Essen, und des Arbeitskreises Euro-*

Problem zestawienia państwa i Unii Europejskiej można również rozważać w kontekście politycznego zjawiska infranacjonalizmu<sup>17</sup>, który objawia się zanikiem klasycznej roli państwa w wielu obszarach funkcjonowania procesu integracji europejskiej. Zamiast państw decyzje podejmują urzędnicy nie przejawiający sympatii narodowych, eksperci oraz przedstawiciele różnych grup interesów (grup nacisku). Procesy legislacyjne zachodzą coraz częściej poza kanałami konstytucyjnymi, znajdując swe miejsce w przestrzeni infranarodowej. Infranacjonalizm prowadzi zatem do całkowitego wyeliminowania z analizy pierwiastka państwowego. Transfer kompetencji władczych z państw na rzecz struktury zintegrowanej nie odbywa się w tym ujęciu na rzecz instytucji międzynarodowych reprezentowanych przez przedstawicieli tychże państw, a instytucji reprezentowanych przez apolityczną, arządową i apaństwową biurokrację.

Unia Europejska tworzy wraz ze Wspólnotami Europejskimi oraz ich państwami członkowskimi specyficzny, nie w pełni legitymizowany ład kompetencyjny. Ład ten ma charakter poziomy, odnoszący się do relacji między instytucjami Unii Europejskiej oraz pionowy, regulujący powiązania między Unią i Wspólnotami, państwem narodowym i regionami, ale także podmiotami niepaństwowymi takimi jak: wewnątrzpaństwowe i międzynarodowe grupy interesu, w tym związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców, europejskie partie polityczne i organizacje pozarządowe.

Ustrój Unii Europejskiej („*euro-polity*”) nie osiągnął swej ostatecznej konfiguracji, zarówno ze względu na zasięg terytorialny, funkcjonalny cel i poziom władzy politycznej. Mimo tego założenia, integracja europejska z całą pewnością podważa ramy systemu politycznego państw członkowskich. Pod jej wpływem systemy polityczne państw członkowskich ulegają przekształceniu. Fakt uznania Unii Europejskiej za system polityczny nie musi jednak potwierdzać tezy o zanikaniu systemów politycznych państw członkowskich i jej przekształcaniu się w państwo (superpaństwo) europejskie. Unia Europejska zmienia państwo, zmienia jego suwerenność, zależności zmienia we współzależności. Nie staje się jednak państwem, ale nabiera cech państwa. Upodabnia się do niego kompetencyjnie, ale nie terytorialnie. Tworzy europejską suwerenną przestrzeń zwartą wspólnymi regułami polityki i prawa.

Państwa członkowskie, decydując się na powstanie i rozwój Unii Europejskiej przesądziły, iż integracji europejskiej potrzebne są nowe formy legitymizacji, pozwalające wyjść dalece poza obszar legitymizowania zachowań li tylko organizacji międzynarodowej. Legitymizacja staje się tu uprawnieniem do transferu władzy, transferu kompetencji, a tym samym uprawnieniem podmiotów procesu integracji europejskiej do podejmowania działań aprobowanych przez wszystkich adresatów tychże działań<sup>18</sup>. Legitymizacja jest także procesem politycznego uzasadniania, sankcjonowania i motywowania zachowań samej Unii, jak i jej państw członkowskich. J. H. H. Weiler wymienia tym samym dwa rodzaje legitymizacji: formalną i społeczną. Formalna gwarantowana

---

*pische Integration, Bonn, Stand und Entwicklung theoretischer Konzepte zum europäischen Integrationsprozeß*, am 23–24 September 1999 in Essen, s. 1.

<sup>17</sup> J. H. H. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and its Critics – Five uneasy Pieces*, „Harvard Jean Monnet Working Papers” 1995, nr 1, s. 25.

<sup>18</sup> A. Antoszewski, *Hasło: legitymizacja władzy*, w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1995, s. 185–186.

jest przez parlamenty narodowe w procedurze ratyfikacji zmian traktatowych, natomiast społeczna opiera się na szerokiej empirycznie zdeterminowanej akceptacji systemu przez społeczeństwo. Przez wiele lat proces integracji europejskiej w sferze legitymizacji społecznej rozumiany był poprzez akt wyboru przez obywateli parlamentów narodowych, w których to konstytuowała się większość wyłaniająca rząd, który odpowiadał za politykę międzynarodową, w tym członkostwo we Wspólnotach i Unii. Legitymizacja ta miała charakter pośredni i odnosiła się przede wszystkim do elit politycznych (tych krajowych i wspólnotowych), które brały na siebie uznawanie i usprawiedliwianie wszelkich działań integracyjnych.

Kontynuując ten sposób myślenia należy przyjąć, że integracja europejska przekształca się w kwalifikowaną sieć współpracy w różny sposób zorganizowanych wspólnot obywateli na różnych poziomach życia społecznego. Dlatego też polityczna sfera publiczna w tych warunkach uzyskuje demokratyczne ożywienie (proces demokratycznej kontroli) za sprawą podwójnej (dualistycznej) legitymizacji: bezpośredniej legitymizacji Parlamentu Europejskiego wybieranego w sposób bezpośredni oraz pośredniej legitymizacji rządów państw członkowskich opartych na demokratycznych, krajowych wyborach parlamentarnych<sup>19</sup>. Legitymizacja odbywa się tu więc poprzez narodowe systemy polityczne i system polityczny Unii Europejskiej<sup>20</sup>.

W rozważaniach na temat przyszłości integracji europejskiej nie wyklucza się, iż polityczna sfera publiczna w Unii przybierze już nie charakter mieszany (transnarodowy/supranarodowy), a klasycznie ponadpaństwowy – pozapaństwowy (postpaństwowy). Korzeniem Unii ujmowanej jako samodzielny podmiot polityczny musi stać się wtedy naród – lud europejski (społeczeństwo bez państwa), będący podstawą dla europejskiego „*demos*”. Aby mógł on powstać Unia musi stać się swego rodzaju wspólnotą komunikacji, doświadczeń i pamięci jednostek. Wspólnotą kultury, języka i wartości. Dlatego też ważniejsze będzie tu „*democracy-building*” i „*nation-building*” niż „*institution-building*”<sup>21</sup>. Punktem wyjścia mogłoby tu być przyjęcie europejskiej umowy społecznej, opartej na założeniu, że to nie państwa, lecz zorganizowane w ich ramach narody – obywatele, stają się autorami, reprezentantami i tym samym podmiotami legitymizacji europejskiej władzy publicznej. Podstawami tak rozumianej umowy społecznej mogłaby być konstytucja Unii Europejskiej.

Naród obywateli, w odróżnieniu od narodu – ludu odzwierciedlać miałyby wielką zdobycz demokratycznego państwa narodowego, które tworząc status obywatelstwa zrodziło po raz pierwszy całkiem nową solidarność – abstrakcyjną i przekazywaną na gruncie prawa. Takie założenie może dawać szansę na wykształcenie się nowej formy demokracji, opartej na obywatelstwie, a nie narodzie. Postnarodowej demokracji opartej nie na „władzy ludu”, a „władzy obywateli UE”, obywateli lojalnych wobec instytucji UE, którym tę władzę powierzają. Dlatego też J. Habermas sugeruje wręcz przeisto-

<sup>19</sup> M. Kaufmann, *Europäische Integration und Demokratieprinzip. Die Paradigmen demokratischer Legitimation der Europäischen Union am Maßstab des grundgesetzlichen Demokratieprinzips*, Baden-Baden 1997, s. 12–20.

<sup>20</sup> D. Bell, *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, Warszawa 1994, s. 46.

<sup>21</sup> T. Läufer, *Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union. Notwendigkeit einer offenen Debatte*, „Integration” 1994, nr 4, s. 204.



czenie arbitralnie definiowanego „ludu” w „naród obywateli”, będący nową formą społecznej integracji, inną niż państwo narodowe. Naród obywateli oparty na mobilizujących mitach i emocjonalnej symbolice. W tym ujęciu istotne znaczenie uzyskują relacje między obywatelem a Unią, w ramach których Unia „nie jest i nie może być super nadzorcą i zarządcą” poczynań swych obywateli. Dla swych mieszkańców musi być czymś więcej niż tylko Wspólnym Rynkiem czy Rynkiem Wewnętrznym. Musi stać się wspólnotą polityczną opartą na wspólnych wartościach. Aksjologia integracji europejskiej może stanowić dziś element przetrwania i kontynuacji integracji europejskiej. Warunkiem powodzenia takiego scenariusza byłoby odrzucenie konwencjonalnej koncepcji „zamkniętej państwowości” i otwarcie się na europejskie dobro wspólne na podstawie uzgodnionych celów i wartości. Zdobyte państwa utrzymywane byłyby niejako w innym formacie – już poza jego granicami narodowymi, we wspólnocie demokracji składającej się na „europejską przestrzeń publiczną”.

To nadzwyczaj optymistyczne podejście związane z procesem kreowania europejskiego „*demos*” wydaje się jednak być obarczone błędem idealizmu, a nawet skazą utopijności. Konieczność zaniku narodowej sfery publicznej okazać się może dysfunkcyjna, kryzysogenna i prowadząca do swoistego odreagowania w postaci procesów atomizacyjnych w Europie. Nie ma dziś wystarczających przesłanek praktycznych przemawiających za europejskim społeczeństwem obywatelskim stanowiącym wspólnotę opartą na zobowiązaniu jednostek do działania na rzecz dobra wspólnego. Nawet definicja „europejskiego dobra wspólnego” nie jest jednoznaczna. Zgodnie z intencją „ojców założycieli” Wspólnot Europejskich miało być połączeniem zbiorowego interesu (politycznego i ekonomicznego) ze wspólnymi wartościami, będącymi aksjologicznym zapleczem Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Jego podstawy zawarte zostały zatem w traktatach konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską. Problemem okazało się być przeniesienie go do praktyki integracyjnej. W tej sytuacji bieżące określanie „europejskiego dobra wspólnego” jest na tyle trudne, gdyż każde państwo członkowskie nadal posiada (co prawda ograniczone) możliwości stwierdzenia i oceny (w czasie, jaki pozostawia konieczność podjęcia decyzji), które z możliwych wariantów zachowania przysłuży się jego interesom<sup>23</sup>. W związku z tym „dobra wspólne” zapisane w traktatach, a dobra wspólne powstałe w wyniku bieżącej działalności Unii Europejskiej wcale nie musi być tożsame.

Wracając do rozważań na temat legitymizacji procesu integracji europejskiej należy przyjąć, iż jest ona ściśle związana z mniejszą lub większą skutecznością wykonywania zadań (m.in. w zakresie dystrybucji dóbr publicznych i wartości) uważanych za leżące we wspólnym interesie podmiotów ją współkształtujących. Ma ona charakter wielopoziomowy i wiąże się z problemem przenoszenia suwerennej lojalności z poziomu państwa członkowskiego na poziom unijny i wspólnotowy. Aby to było możliwe korzyści wypływające z uczestnictwa w procesie integracji na poziomie wspólnotowym muszą

---

<sup>22</sup> W. Bokajło, *Teorie i rozwój federalizmu – pojęcia i zasady*, w: W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 133.

<sup>23</sup> M. Grabowska, T. Szawiel, *Demokracja*, w: M. Grabowska, T. Szawiel (red.), *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001, s. 75.

przewyższać korzyści wynikające z pozostawania państwa poza tym systemem. W tej perspektywie można postrzegać Unię Europejską jako pewnego rodzaju władzę regulacyjną lub „organizację o szczególnym przeznaczeniu”, w mniejszym stopniu zależną od swoich demokracji parlamentarnych niż od efektywnościowo zorientowanych procedur, przyjętych w imieniu obywateli i dla obywateli. Ta „legitymacja zorientowana na wynik”, posiadana przez Unię, „polega na zdolności do realizowania celów swoich obywateli i rozwiązywania ich problemów w sposób efektywny i skuteczny. Im wyższa jest ta zdolność, tym bardziej legitymowany jest system”. Jednak cechą rozwoju Unii Europejskiej jest nie tylko zwiększające się i dynamiczne dążenie do tworzenia efektywnych procedur, ale również trwające i kolektywne poszukiwanie skutecznych, przejrzystych i demokratycznych ram, pozwalających na uznanie osiągniętych rezultatów za legitymowane.

Legitymizacja nabiera znaczenia w sytuacjach kryzysowych zachodzących między podmiotami (aktorami) systemu, szczególnie dotyczących kompetencji tychże podmiotów w zakresie rozwiązywania zaistniałych problemów. Działania wywołane różnicą w sposobach przezwycięzania skutków napięcia (sytuacji kryzysowych) w Unii Europejskiej jest odmienne od tego, co w podobnej sytuacji występuje w państwie<sup>24</sup>. Przyczyną tego zjawiska jest odmienny system decyzyjny i podstawy jego legitymizacji. Legitymizacja wiąże się tu z właściwą reprezentacją demokratyczną oraz brakiem możliwości skutecznego demokratycznego działania instytucji europejskich. Dlatego tak ważne dla uproszczenia zarządzania sprawami europejskimi jest osiągnięcie większej przejrzystości, elastyczności i przewidywalności w metodach pracy instytucji. W systemie politycznym Unii Europejskiej uwypukla się pewne niedociągnięcia i kryzysy w sposobie działania Unii, które mają wpływ na jej legitymizację. Mogą one prowadzić nawet do deligitymizacji systemu, polegającej na różnie motywowanym, fragmentarycznym lub całkowitym, okresowym lub trwałym wycofaniu akceptacji państw członkowskich oraz (lub) ich społeczeństw dla systemu UE oraz jej podmiotów władzy.

Deligitymizacja wiąże się z jej przyczynami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Do przyczyn wewnętrznych zaliczyć można hipotetycznie: – niską sprawność i skuteczność systemu w zaspakajaniu potrzeb społeczeństw oraz rozwiązywaniu problemów i konfliktów pojawiających się w praktyce integracyjnej. Coraz powszechniejsze staje się przekonanie, że to co Europa czyni, jest niezgodne z podstawowymi oczekiwaniami obywateli. Tym samym prowadzi to do braku akceptacji obywateli UE dla zaburzeń w strukturze i funkcjonowaniu systemu UE; – przeregulowanie (nadmiar regulacji prawnych) i „przeładowanie” („*overload*”) systemu, a tym samym brak skuteczności i przejrzystości wynikający z centralizacji władzy integracyjnej, złożoności procedur decyzyjnych i liczby instrumentów; – brak rozliczania z odpowiedzialności, rozproszonej pomiędzy instytucje i konkretne jednostki; – brak realnego europejskiego przywództwa politycznego i autorytetów; – pogarszającą się sytuację gospodarczą państw członkowskich; – niczym nie ograniczoną biurokratyzację instytucji publicznych (krajowych i unijnych). Do zewnętrznych przyczyn zaliczyć można: – wpływ otoczenia międzynarodowego na dany system wyrażający jego całkowitą lub fragmentaryczną

<sup>24</sup> R. Stemplowski, *Wzmocniona współpraca a uniwersalizm w Unii Europejskiej*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001, s. 133.

negację; – oddziaływanie systemu na świat zewnętrzny nieakceptowane przez społeczeństwa państw członkowskich.

W sferze politycznej przyczyny delegitymizacji rozpatrywać można w aspekcie genetycznym, strukturalnym, funkcjonalnym i personalnym. Ujęcie genetyczne wiąże się z negatywną oceną podstaw aksjologicznych genezy i rozwoju systemu. Strukturalne opiera się na konstrukcji systemu i odnosi się do istnienia niepożądanych i nieistnienia pożądanых przez obywateli: – podmiotów polityki (partii, instytucji, grup i jednostek); – zasad określających formalne i nieformalne stosunki władzy i wpływu (np. supremacja prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, bezpośredniość jego stosowania); – transferu kompetencji decyzyjnych (podział kompetencji między państwami członkowskimi a UE). Aspekt funkcjonalny dotyczy kwestionowania przez rządowych rzeczywistych działań i procesów zachodzących w systemie. Przykładem mogą być tu konfliktowe relacje i działania między głównymi podmiotami polityki (państwa – instytucje, instytucje – instytucje), niesprawność komunikacji między podmiotami, niesprawna partycypacja polityczna władzy i społeczeństwa. Personalne ujęcie delegitymizacji systemu dotyczy krytycznej oceny osób – decydentów funkcjonujących w sferze władzy UE, z punktu widzenia podejmowanych przez nich decyzji oraz reprezentowanych przez nich wartości, koncepcji politycznych, programów, a także ich cech osobistych.

### Zamiast zakończenia

Analizowana w niniejszym artykule suwerenność należy do tych kategorii analitycznych, które w naturalny sposób eliminowane są z języka badań nad integracją europejską. Do suwerenności nie odwołuje się *acquis communautaire* (dorobek prawny Unii i Wspólnot Europejskich). W traktatach i dokumentacji znajdujemy li tylko odniesienie do transferu kompetencji i władzy struktur integracyjnych. Suwerenność rozumiana jako niezależność i samodzielność to jednak jedna z najważniejszych cech Unii i Wspólnot Europejskich. Suwerenność to także stan i proces interakcji, wpływu i wzajemnego przenikania się podmiotów integracji w systemie stosunków międzynarodowych w Europie.

Współzależności w procesie integracji europejskiej przybierają kształt dorozumianej formuły współpracy, współdziałania i współorganizacji suwerennych podmiotów integracji europejskiej, tych państwowych i pozapaństwowych. Współzależności w Unii Europejskiej to nie tylko uwspólnotowane i poddane komunautaryzacji zależności międzynarodowe. Współzależności to sieć zaawansowanych powiązań podmiotów integracji europejskiej oparta na współlistnieniu, współdecydowaniu, współodpowiedzialności, współzamieszkiwaniu i współoddziaływaniu. Współzależności to także najwyższy stopień zorganizowania jednostek niezależnych, jakimi są podmioty integracji. Niezależnych i potrafiących budować silne i wpływowe wspólnoty.

Legitymizacja w rozumieniu integracyjnym to upoważnienie do działania opierające się na dobrowolności, wolnej woli, wyborze, akceptacji i współzależności. Legitymizacja musi mieć charakter dynamiczny i nie może wynikać z samego faktu istnienia Unii i Wspólnot Europejskich. Z drugiej strony nie może być sformalizo-

wana i zbiurokratyzowana. Faktyczna legitymizacja władzy integracyjnej to potwierdzenie zmian zachodzących w systemie UE, to także potwierdzenie wspólnego systemu wartości oraz ogólnie przyjętych sposobów interpretacji przyszłości (*finale politique*).