

Prof. dr hab. Eugeniusz Piontek

Kierownik

**Katedry Prawa Europejskiego
Ad personam Katedra Jean Monnet'a:
Reformowanie Unii Europejskiej
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski**

Adres: Krakowskie Przedmieście 1, 00-325 WARSZAWA, tel./fax. (48-22) 826 46 88
Adres domowy: ul. Wieniawskiego 9A, 01-572 WARSZAWA, tel.: (48-22) 839 34 05; fax: (48-22) 869-02-12
e-mail; imp@wpia.uw.edu.pl

OPINIA PRAWNA

Ograniczenie i utrata suwerenności a dobrowolne ograniczenia wykonywania władzy suwerennej przez państwo

O ograniczeniu względnie o utracie suwerenności można mówić wówczas, gdy transferu kompetencji własnych państwa na inny podmiot lub podmioty prawa międzynarodowego dochodzi wbrew woli cedenta bądź wówczas gdy godzi się on na to pod przymusem i nie od woli cedującego państwa zależy odzyskanie pełnowładztwa. Utrata suwerenności przez określone państwo może być też następstwem dobrowolnego przyłączenia się do innego państwa w formie inkorporacji, bądź samorozwiązania lub podziału na dwa lub więcej odrębnych państw suwerennych¹.

W sensie pozytywnym pojęcie suwerenności definiowane było rozmaicie w różnych okresach historycznych. W epoce apogeum idei „państwa narodowego” w XIX i w początkach XX wieku dominowała tendencja do absolutyzowania tego pojęcia jako „władzy najwyższej”, której wyłącznym nosicielem jest państwo i którego właściwość ta jest wyróżniającą cechą charakterystyczną. Swoboda postępowania państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych jest pełna i nie może podlegać żadnym ograniczeniom zewnętrznym. Czołowym

¹ zob. I. Brownlie, „Principles of Public International Law”, Fifth Edition, Oxford University Press, 2001, Part VI, s. 289-320 oraz cytowane tam piśmiennictwo międzynarodowe, dokumenty oficjalne organizacji międzynarodowych i orzecznictwo sądów międzynarodowych; L. Ehrlich, „Prawo Narodów” wydanie trzecie, s. 102-138; R. Bierzanek, J. Jakubowski, S. Symonides, „Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe”, PWN, Warszawa 1980, s. 132-137 w nowszym piśmiennictwie polskim zob. J. Kranz, „Suwerenność w dobie przemian” w: J. Kranz (red.), „Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska”, Wydawnictwo Prawo i Gospodarka, Warszawa 2006, s. 15-54

przedstawicielem tej orientacji doktrynalnej był niemiecki filozof Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Idący w jego ślady, profesor prawa w Heidelbergu i Bazylei, Georg Jellinek dowodził, że „tam gdzie stosowanie się do prawa narodów wchodzi w konflikt z istnieniem państwa, tam (...) ustępuje norma prawna (...) prawo narodów istnieje dla państw, a nie państwa dla prawa narodów². Pod wpływem takiego rozumienia wzajemnych relacji między wolą i interesem państwa a prawem międzynarodowym, Sąd Rzeszy w orzeczeniu z 1 listopada 1922 r. nie zawahał się stwierdzić, jakoby „jest zasadą uznaną w prawie międzynarodowym, że prawo samozachowania państwa jest wyższe od wszelkich zobowiązań przyjętych w traktatach”³. Pół wieku później, oceniając takie podejście do koncepcji suwerenności, jeden z wybitnych badaczy tej problematyki napisał, że „jest wątpliwe, czy jakiegokolwiek pojedyncze słowo spowodowało kiedykolwiek tak dużo intelektualnego zamieszania i bezprawia międzynarodowego”⁴. W każdym bądź razie pojmowanie suwerenności w kategoriach absolutnych jest już od dawna pożytywane za szkodliwy anachronizm⁵.

Współcześnie przeważa pogląd, że suwerenność jest cechą jakościową państwa. Polega ona na zdolności oraz wolności wyboru sposobów wykonywania przez państwo jego funkcji i nie ma nic wspólnego z wszechwładzą, czy arbitralnością⁶. Suwerenność można więc uznać za synonim pełnowładztwa w rozumieniu jakościowym, lecz nie jako sumy wszystkich kompetencji władczych, czy choćby tylko ich spornego skądinąd co do treści tzw. „rdzenia”, które koniecznie muszą być wykonywane bezpośrednio przez samo państwo⁷.

² G. Jellinek, „Allgemeine Staatslehre”, 1814, s. 377

³ zob. Entscheidungen des Reichsgericht in Zivilsachen (RGZS), CV 326, 328

⁴ zob. P. Malanczuk, „Akehurst’s Modern Introduction to International Law” (7ed.) 1977, s. 17

⁵ zob. szerzej: A. Raczyńska, „Reinterpretacja pojęcia suwerenności wobec członkostwa w Unii Europejskiej”, (2001) 1, Przegląd Europejski s. 101-192)

⁶ zob. J. Kranz, op.cit., w szczególności s. 19 oraz 30-38 i cytowane tam piśmiennictwo polskie i obce

⁷ Jak dowodzi prof. Cezary Mik: „suwerenność należy ujmować w kategoriach normatywnych, tj. jako niezbywalny składnik pojmowania państwa, źródło jego wszelkich kompetencji (...) jako pierwotne źródło władzy państwowej, a nie jako sumę kompetencji władczych (...)” C. Mik, „Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne”, w: J. Kranz, op.cit. s. 92; por. S. Bielen, „Suwerenność państw a integracja europejska – wpływy i zależności” w: „Integracja europejska,

Jak trafnie ujął to syntetycznie prof. Jerzy Pieńkos: „Państwo z mocy swej samowładności może kształtować zakres i sposób wykonywania swej suwerenności. Przyjmując w płaszczyźnie prawa międzynarodowego określone zobowiązania do działania, zaniechania lub znoszenia, państwo nie umniejsza (nie ogranicza) swej suwerenności, a jedynie ogranicza jej wykonywanie. Ograniczenie wykonywania suwerenności następuje w każdej umowie międzynarodowej zobowiązującej państwo do określonego zachowania; może wynikać także z norm prawa zwyczajowego. Takie ograniczenie wykonywania suwerenności nie narusza istoty suwerenności państwa: dysponentem uprawnienia pozostaje nadal państwo”⁸, jak ma to właśnie miejsce w wypadku położenia prawnego państw członkowskich Unii Europejskiej.

Już w orzeczeniu z 1923 roku w sprawie statku „Wimbledon” Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej (Ligi Narodów) stwierdził jednoznacznie, że:

„... odmawia dopatrywania się w zawarciu jakiegokolwiek traktatu, którym państwo zobowiązuje się do czynienia lub nieczynienia czegoś, wyrzeczenia się suwerenności. Bez wątpienia każda umowa, tworząca tego rodzaju zobowiązanie, nakłada ograniczenie na wykonywanie praw suwerennych państwa, w tym znaczeniu, że nadaje temu wykonywaniu określony kierunek. Jednakże możliwość zawierania układów międzynarodowych jest właśnie jednym z atrybutów suwerenności państwa...”⁹.

Ponadto to – jak wskazywał prof. Wojciech Góralczyk – „co należy do kompetencji własnej państwa określone jest przez aktualny stan jego zobowiązań prawnomiędzynarodowych (...) zagadnienia, które kiedyś należały do kompetencji własnej jakiegoś państwa, mogą stać się następnie przedmiotem

instytucja, polityka, prawo”, Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa, 2003, s. 39-59 zwłaszcza s. 44

⁸ J. Pieńkos, „Prawo międzynarodowe publiczne”, Zakamycze 2004, s. 71

⁹ CPJI, (A), Nr 1, 25

reglamentacji międzynarodowej. Ponadto zakres kompetencji własnej jest zmienny podmiotowo. Zagadnienia, które dla państwa „A” należą do jego kompetencji własnej, przez państwo „B” mogą być poddane reglamentacji międzynarodowej”¹⁰.

Proces ten przebiega współcześnie z rosnącą intensywnością. Wraz z tym pogłębia się asymetryczność stopni oraz zakresu przedmiotowego współzależności poszczególnych państw i grup państw w ramach wielorakich struktur międzynarodowych, w ramach których i za których pośrednictwem realizują one swoje interesy w ramach i na podstawie wspólnie przyjętych reguł prawnych na forum międzynarodowym jak i w sferze stosunków wewnętrznych. Jak trafnie zauważa prof. Jerzy Kranz: „W tym kontekście warto też przytoczyć rozróżnienie między zakresem kompetencji państwa (zdolnością do działania) a jego siłą, czyli możliwością realizowania kompetencji i egzekwowania określonej polityki”¹¹. W związku z tym trudno nie zgodzić się z oceną Joe Verhoeven’a, profesora Katolickiego Uniwersytetu w Lourain, że „nie istnieje suwerenność >>materialna<<, którą można byłoby poważnie stwierdzić w obecnym stanie spraw zagranicznych, jeżeli w ogóle można było ją kiedykolwiek stwierdzić. Nie istnieje państwo, niezależnie jak silne, które skutecznie może twierdzić, że posiada taką nieograniczoną władzę lub wolność. Nie ma ono ani środków, ani woli bycia *suprema potestas*. Jego autonomia, tzn. jego prawo do samookreślenia, musi oczywiście być zapewniona. Lecz nie dlatego że jest to fakt >>samonarzucający się<<, a po prostu dlatego, że jest to wartość, która ma być zachowana w stopniu, w którym harmonijny rozwój społeczeństw ludzkich i ich pokojowe współdziałanie są rozwijane lub umożliwione”¹². Prowadzi to do swoistej współzależności suwerenności poszczególnych państw, ogólnej w skali globalnej i bardziej bezpośredniej oraz coraz to bardziej pogłębionej w relacjach grupowych. „W tej sytuacji

¹⁰ zob. G. Góralczyk, „Prawo międzynarodowe publiczne”, PWN, Warszawa 1977, s. 143

¹¹ J. Kranz, op.cit., s. 30

¹² J. Verhoeven, „Suwerenność i integracja: kilka konkretnych zagadnień” w: J. Kranz (red), op.cit., s.62-63

podstawową funkcją suwerenności staje się nie tyle akcentowanie odrębności państw i wyłączności ich porządku prawnego, ile ochrona konkretnych interesów państwa w warunkach otwartości i współzależności...”¹³. Powierzenie przez państwa członkowskie określonych kompetencji własnych do wykonywania przez organizację służącą ich wspólnym wartościom, celom i interesom staje się naturalną konsekwencją tych procesów. Nie jest to też przejawem ograniczania lecz metodą bardziej efektywnego wykorzystywania praw wynikających z suwerenności¹⁴. Podstawą tego procesu jest bowiem suwerennie wyrażona wola samych państw członkowskich.

W wypadku Unii Europejskiej ta wola państw do niej przystępujących wyrażona jest zgodnie z ich wymaganiami konstytucyjnymi. Państwa członkowskie pozostają też „gospodarzami”, czy też „panami” Traktatów, a sama Unia jest wspólnotą prawną zbudowaną na fundamencie demokracji i funkcjonującą zgodnie z wymaganiami praworządności. Jak ujął to swego czasu przewodniczący Komisji Europejskiej, Walter Hallstein: „Wspólnota stworzona jest przez prawo, które jest źródłem jej oryginalnego porządku prawnego. Na tym polega zasadnicza różnica w stosunku do wcześniejszych prób zjednoczenia Europy. Jako metodą do osiągnięcia tego celu nie posłużono się ani przemocą, ani hegemonią, lecz moralną i kulturową siłą prawa”¹⁵.

Tak więc zważywszy warunki prawne na jakich państwa członkowskie Unii Europejskiej przekazują jej określone kompetencje własne oraz na jakich Unia uprawniona jest do ich wykonywania, tezę w myśl której transfer ten ogranicza suwerenność państw członkowskich, a tym bardziej, że zagraża on im utratą suwerenności, uznać należy za całkowicie bezpodstawną i głęboko mylącą. Cały ten mechanizm prawny oraz proces stosowania go pozostaje bowiem pod

¹³ S. Bieleń, op.cit. s. 44; por. M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, „Suwerenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach” w: W.J. Wolpiuk (red.), „Spór o suwerenność”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 196

¹⁴ Por. J. Baracz, „Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą prawodawczą i państwową”, w J. Kranz, op.cit., s. 55

¹⁵ W. Hallstein, „Der unvollendete Bundesstaat”, Econ, Dusseldorf 1969, s. 33

wyjściową i ostateczną kontrolą władczą państw członkowskich. Zakres i charakter przekazania oraz zmiany w tych dziedzinach, jak też w warunkach i zasadach wykonywania przez Unię przekazanych jej kompetencji, wymagają uprzedniej akceptacji przez każde z osobna i wszystkie łącznie państwa członkowskie. Każde państwo członkowskie może nadto uwolnić się następnie od odnośnych zobowiązań, w każdym czasie w trybie jednostronnym w drodze wystąpienia z Unii, jeżeli taka będzie jego wola własna.

Koniec opinii.