

# Rola państwa w Unii Europejskiej

Jacek Czaputowicz



Centrum Europejskie Natolin  
Warszawa • 2004

## Spis treści

Klasyczne rozumienie suwerenności .....	3
Terytorialność .....	6
Relatywizm suwerenności państwa .....	8
Istota integracji europejskiej .....	11
Przekazywanie suwerenności na poziom ponadnarodowy .....	16
Societas czy universitas? .....	19
Zarządzanie wielopoziomowe .....	21
Atrybuty suwerenności Jeana Bodina w Unii Europejskiej .....	24
Stanowienie prawa .....	24
Decydowanie o wojnie i pokoju .....	24
Powolywanie najwyższych urzędników .....	25
Rozstrzyganie sporów i prawo łaski .....	25
Bicie monety .....	26
Nakładanie podatków .....	26
Określanie języka państwowego .....	26
Konkluzje .....	28

## Table of contents:

Classic understanding of sovereignty .....	30
Territoriality .....	33
Relativism of state sovereignty .....	35
The essence of European integration .....	38
Transferring sovereignty onto the supranational level .....	43
Societas or universitas? .....	46
Multi-level governance .....	48
Jean Bodin's attributes of sovereignty in the European Union .....	52
Law-making .....	52
Deciding about war and peace .....	53
Appointing top officials .....	53
Solving disputes and exercising the right of clemency .....	54
Minting coins .....	54
Imposing taxes .....	54
Defining the state language .....	55
Conclusions .....	56

Tematem niniejszej analizy jest suwerenność współczesnego państwa. Przedyskutowane tu zostaną atrybuty suwerenności w klasycznym rozumieniu Jeana Bodina, by przedstawić na ich tle ewolucję suwerenności państwa pod wpływem integracji europejskiej. Przedstawione zostaną także poglądy różnych autorów na temat istoty integracji europejskiej, z których część utrzymuje, że proces ten prowadzi do umocnienia państwa narodowego, a inni że do osłabienia, transformacji, a nawet zaniku państwa narodowego. Między tymi skrajnymi stanowiskami znajduje się omówiona w dalszej części koncepcja wielopoziomowego zarządzania. Z analizy wynika wniosek, że państwa członkowskie Unii Europejskiej tracą niektóre tradycyjne atrybuty suwerenności, ale jednocześnie pozyskują nowe techniki realizacji swoich interesów.

## Klasyczne rozumienie suwerenności

Pojęcie „suwerenność” wywodzi się od łacińskiego terminu *superanus*, który oznacza kogoś znajdującego się ponad innymi, nie uznającego żadnej innej władzy. Zostało ono wprowadzone w XIII wieku przez Beaumanoir<sup>1</sup>. F. H. Hinsley definiuje suwerenność jako „istnienie w społeczności ostatecznej i absolutnej władzy politycznej”, a zarazem „żadna ostateczna i polityczna władza nie znajduje się gdzieś indziej”<sup>2</sup>. Utrzymuje on, że chociaż istnienie państwa jest konieczne dla suwerenności, nie jest jednak wystarczające. Mogą bowiem istnieć formy państwowe, które suwerenne nie są<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Zob. Walter Ullman, „A History of Political Thought: The Middle Ages”, Penguin, Harmondsworth 1965, s. 156.

<sup>2</sup> F. H. Hinsley, „Sovereignty”, (1966), Cambridge University Press, Cambridge, 1986, s. 26. Autor przedstawia ewolucję idei suwerenności, która dokonała się w odpowiedzi na powstanie państwa jako podstawowej formy organizacji życia społeczno politycznego. Nicolas Greenwood Onuf utrzymuje, że powyższy dodatek kursywą (pochodzi ona od autora) wydaje się zbędny, chyba że ma on podkreślić niezależność wspólnoty politycznej od innych wspólnot. Jeżeli bowiem władza we wspólnocie politycznej jest ostateczna i absolutna, to zarazem inna władza nie może mieć takich samych właściwości. Nicolas Greenwood Onuf „The Republican Legacy in International Thought”, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 120.

<sup>3</sup> Również Barry Buzan utrzymuje, że suwerenność może także istnieć w formie nietrytorialnej, chociaż w praktyce jest trudne. Barry Buzan „From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation”, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 182.

Spór o to, czy suwerenność ma charakter prawny czy polityczny jest stale obecny w debacie o suwerenności, przy czym oś tego sporu przebiega między dyscyplinami naukowymi. Nie jest niespodzianką, że specjaliści prawa międzynarodowego podkreślają prawny charakter suwerenności, podczas gdy politolodzy – jej charakter polityczny. Alan James definiuje suwerenność w kategoriach prawnych. Suwerenność oznacza warunki, które przysposabiają państwo do życia międzynarodowego, a więc konstytucyjną niezależność. Suwerenność jest „stanem prawnym, absolutnym i unitarnym”<sup>4</sup>. „Prawność” oznacza, że suwerenne państwo nie jest podporządkowane innemu państwu oraz że jest równe innym państwom wobec prawa międzynarodowego. „Absolutność” oznacza nie tyle pełnię władzy, co fakt, że suwerenność nie jest relatywna, nie jest stanem pośrednim – albo istnieje, albo nie. Z kolei „unitarność” oznacza, że państwo sprawuje władzę najwyższą w ramach swej jurysdykcji, co nie wyklucza federacyjnego charakteru państwa lub innego rodzaju podzielności władzy.

Politolodzy utrzymują z kolei, że suwerenność ma przede wszystkim charakter polityczny, dotyczy bowiem i władzy, i siły. Jak stwierdził jeden z autorów już w latach 30. „teorie suwerenności są teoriami polityki i siły”<sup>5</sup>. Ten aspekt suwerenności jest najbardziej interesujący z punktu widzenia badacza zajmującego się stosunkami międzynarodowymi.

Możemy wyróżnić dwa znaczenia suwerenności: suwerenność jako zasada organizacyjna stosunków międzynarodowych oraz suwerenność jako cecha państw<sup>6</sup>. W pierwszym znaczeniu, które można nazwać uniwersalistycznym, suwerenność jest instytucją społeczności międzynarodowej. Reguluje ona stosunki między państwami oraz nakłada ograniczenia na ich działanie zgodnie z zasadą nieinterwencji. W drugim znaczeniu, które można nazwać partykularystycznym, suwerenność dotyczy efektywnego sprawowania władzy oraz swobody realizacji własnego interesu w tym podboju innych państw.

Za pierwszego teoretyka suwerenności uchodzi Jean Bodin, który zdefiniował suwerenność jako władzę absolutną, nieograniczoną ani co do charakteru, ani co do funkcji, ani co do czasu<sup>7</sup>. Bodin wyróżnił osiem atrybutów suwerenności, z których pierwszy jest najważniejszy, zawiera bowiem w sobie wszystkie inne, a dotyczy „stanowienia prawa dla wszystkich i dla każdego z osobna (...) bez zgody kogoś innego, czy to wyższego, równego, czy też niższego od niego”<sup>8</sup>. Drugim atrybutem jest

<sup>4</sup> Alan James „Sovereign Statehood”, London 1986, s. 39. Zob. także Robert H. Jackson, „Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World”, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 32–33.

<sup>5</sup> Hymen Ezra Cohen „Recent Theories of Sovereignty”, University of Chicago Press, Chicago 1937, s. 3, cyt za: James Gow, „Shred Sovereignty, Enhanced Security. Lessons from the Yugoslav War”, w: Sohail H. Hashmi (red.), „State Sovereignty. Change and Persistence in International Relations”, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 1997, s. 167.

<sup>6</sup> Alexander B. Murphy, „The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations”, w: Thomas J. Biersteker, Cynthia Weber (red.), „State Sovereignty as social construct”, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 81–120.

<sup>7</sup> Zob.: Jean Bodin, „On Sovereignty, Four Chapters from The Six Books on Commonwealth”, w: Julian H. Franklin (red. i tłumaczenie), Cambridge University Press, 1992, s. 3.

<sup>8</sup> Jean Bodin, „On Sovereignty...”, s. 56.

prawo do wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, co wiąże się z utrzymywaniem przez suwerena sił zbrojnych. Dotyczy on zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Trzecim atrybutem suwerenności jest mianowanie najwyższych urzędników i sędziów, którzy wykonują suwerenność w imieniu monarchy. Czwarta i piąta prerogatywa suwerenności to prawo do sądenia w ostatniej instancji oraz prawo łaski i ogłaszania amnestii. Suweren nie może tych uprawnień przekazać innej osobie<sup>9</sup>. Szóstym atrybutem suwerenności jest bicie monety. Także to prawo jest nieodłączne od władzy królewskiej i nie może być powierzone komukolwiek innemu, bowiem „po stanowieniu prawa nic nie ma większego znaczenia niż próba, wartość i miara monety”<sup>10</sup>. Siódmą prerogatywą suwerenności jest nakładanie podatków na poddanych, w tym prawo do udzielania przywilejów poprzez zwalnianie z podatków. Ósmą prerogatywą suwerenności jest decydowanie o języku, w tym prawo do zmuszenia obywateli do przyjęcia oficjalnego języka państwa.

<sup>9</sup> Bodin opisuje jak Franciszek I wycofał się z przekazania prawa udzielania łaski swojej matce po prośbie Parlamentu, utrzymującego, że nie może odbyć się to bez uszczerbku dla majestatu.

<sup>10</sup> Jean Bodin, „On Sovereignty...”, s. 78.

## Terytorialność

Istnieje analogia między suwerennością a prawami własności wywodzącymi się z rzymskiego prawa prywatnego<sup>11</sup>. Hedley Bull wywodzi suwerenność z koncepcji, że określone terytoria oraz zamieszkujące je osoby są dziedziczną własnością poszczególnych władców. Stąd pochodzi wzajemne uznanie wyłączności jurysdykcyjnej na określonym terytorium<sup>12</sup>. Z kolei John Gerard Ruggie twierdzi, że „wyróżniającą cechą współczesnego systemu rządów jest zróżnicowanie jego podmiotowej zbiorowości na terytorialnie określone, stałe i wzajemnie się wykluczające enklawy dominacji prawnej”<sup>13</sup>. Także Friedrich Kratochwil podkreśla wpływ koncepcji suwerenności terytorialnej na formowanie się nowoczesnego systemu państw<sup>14</sup>. Suwerenność i terytorialność łącznie tworzą istotę państwa westfalskiego, chociaż są instytucjami odrębnymi. Terytorialność określa zakres jurysdykcji oraz wskazuje, że kończy się ona poza granicami danego państwa. Jedną z ważniejszych prerogatyw suwerenności jest kontrola wejścia na terytorium państwa.

Terytorialność ma także wymiar psychologiczny. Ludzie przywiązani są do swego terytorium, do swojej ojczyzny. Więzy te mają charakter emocjonalny i wykraczają poza relacje ściśle ekonomiczne. Terytorium nie jest państwom dane a priori, ale jest odpowiedzią na formy geograficzne i przestrzenne, takie jak rzeki i góry<sup>15</sup>. Nie zawsze jednak terytorium państwa ukształtowało się w wyniku procesu historycznego. W Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii oraz w wielu państwach afrykańskich terytorium państwa zostało określone w wyniku arbitralnych decyzji w epoce kolonialnej<sup>16</sup>.

Dylemat, czy suwerenność poprzedza terytorialność, czy też terytorialność poprzedza suwerenność Jens Bartelson nazywał dylematem jajko-czy-kura. Jest to py-

<sup>11</sup> Friedrich Kratochwil, „Sovereignty as Dominion: Is There a Right of Humanitarian Intervention”, w: Gene M. Lyons, Michael Mastanduno (red.), „Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention”, The John Hopkins University Press, Baltimore and London 1995, s. 34.

<sup>12</sup> Hedley Bull, „The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics”, Macmillan, London and Basingstoke 1977, s. 19. Bardziej niż w „The Anarchical Society” Bull angażuje się w obronę suwerenności państwa i jego centralnej roli w stosunkach międzynarodowych w artykule opublikowanym w 1977 r. w *Daedalus*. Zob. Hedley Bull, „The State’s Positive Role in World Affairs”, *Daedalus* t. 108, nr 4 (Fall 1977), s. 111–123.

<sup>13</sup> John Gerard Ruggie, „Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations”, *International Organization* t. 47, nr 2, s. 151.

<sup>14</sup> Friedrich Kratochwil, „Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System”, *World Politics* t. 39, nr 1 (1986) s. 17.

<sup>15</sup> Zob. David B. Knight, „Geographical Considerations in a World of States”, w: Robert H. Jackson, Alain James (red.), „States in Changing World. A Contemporary Analysis”, Clarendon Press, Oxford 1993, s. 26–45.

<sup>16</sup> Robert H. Jackson, Sub-Saharan Africa, w: Robert H. Jackson, Alain James (red.), „States in Changing World. A Contemporary Analysis”, Clarendon Press, Oxford 1993, s. 142.

tanie o to, czy zamknięte granicami terytorium było warunkiem koniecznym powstania suwerenności, czy też suwerenność była warunkiem koniecznym powstania zamkniętych terytoriów<sup>17</sup>. Czy suwerenność jest ponad terytorium, czy też suwerenność jest w ramach terytorium? Innymi słowy, czy pojęcia suwerenności i terytorialności można rozdzielić i czy będziemy wówczas jeszcze mieli do czynienia z suwerennością? Są to ważne pytania z punktu widzenia właściwej interpretacji procesów integracyjnych w Europie.

Większość autorów opisujących historyczny proces powstawania suwerennych państw utrzymuje, że powstanie suwerenności było przyczyną delimitacji obszaru Europy na terytoria poszczególnych państw. Innymi słowy, suwerenność była ontologicznie wcześniejsza od terytorium. Jednak obecne są także opinie przeciwne, na przykład Johna Hertza, który utrzymuje, że nowoczesne państwo jest „scentralizowaną jednostką terytorialną, której suwerenność, niezależność i siła są rezultatem jej terytorialności”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Jens Bartelson, „A Genealogy of Sovereignty”, Cambridge University Press, 1995, s. 30.

<sup>18</sup> John Hertz, „International Relations in the Atomic Age”, New York 1959, s. 58. Cyt za: Jens Bartelson, „A Genealogy of Sovereignty”, Cambridge University Press, 1995, s. 30.

## Relatywizm suwerenności państwa

Suwerenność nigdy nie jest założonym z góry przez suwerena, w pełni zrealizowanym stanem całkowitej niezależności porządku prawnego i pełnej jego implementacji. Jest ona raczej procesem niż stanem (procesowość suwerenności), dlatego wymaga stałego podtrzymywania. Suwerenność jest ideałem, który w rzeczywistości nigdy nie jest do końca spełniony. Każdy krok w kierunku jego realizacji wymaga wysiłku i środków, aby obowiązujący porządek prawny wdrożyć w życie i zapobiec zachowaniu sprzecznemu z zasadą suwerenności<sup>19</sup>. Z kolei Friedrich Kratochwil utrzymuje, że prawa do suwerennej dominacji, takie jak autonomia, integralność terytorialna i nieinterwencja, są wynikiem uczestniczenia w międzynarodowej grze suwerenności, a nie delegacji uprawnień przez społeczeństwa swoim rządóm. Prawa państw, takie jak np. prowadzenie wojny czy wysyłanie ambasadorów, nie są zagregowanymi prawami otrzymanymi przez rządy od ich obywateli, ale wynikiem instytucjonalnego charakteru suwerenności i procesów wobec państwa zewnętrznego<sup>20</sup>.

Koncepcja suwerenności dzielonej, która wywodzi się niemieckiego doświadczenia federacji oznacza, że rząd centralny dzieli suwerenność z innymi instytucjami społecznymi<sup>21</sup>. Współczesne państwa, które mają doświadczenia podziału suwerenności w wymiarze wewnętrznym, łatwiej się dostosowują do procesu integracji europejskiej. Z kolei suwerenność jako zasób, która wywodzi się z francuskiego doświadczenia historycznego, oznacza, że suwerenność można wymieniać w stosunkach z innymi aktorami. Zakłada możliwość oddawania, ale i odzyskiwania części suwerenności oraz powrót do stanu pełnej autonomii. Obie koncepcje – suwerenności dzielonej i suwerenności jako zasobu obecne są w dyskursie integracji europejskiej.

Praktycy stosunków międzynarodowych podkreślają, że koncepcja suwerenności nie jest zespołem raz ustanowionych zasad, do którego państwa muszą się stosować. Jest ona raczej stale zmieniającym się opisem podstawowych działań państw. Thomas S. Heller i Abraham D. Sofaer twierdzą, że praktycznie wszystko, co państwa zechcą zrobić, by zwiększyć swoje zdolności rozwiązywania współczesnych problemów, jest wykonywaniem, a nie zmniejszaniem suwerenności. Państwa, które nie będą w stanie zobowiązać się do określonych polityk lub nie zechcą delegować władzy instytucjom międzynarodowym lub organizacjom prywatnym w celu implementacji tych polityk, pozbawiają się możliwości rozwoju<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Oran Yung, „Compliance and Public Authority”, John Hopkins University Press, Baltimore 1979, s. 122–124.

<sup>20</sup> Friedrich Kratochwil, „Sovereignty as Dominion”, s. 34.

<sup>21</sup> Ghita Ionescu, „Between Sovereignty and Integration: Introduction”, w: Ghita Ionescu (red.), „Between Sovereignty and Integration”, Croom Helm, London 1974, s. 15–16, (7–24).

<sup>22</sup> Zob.: Thomas C. Heller, Abraham D. Sofaer, „Sovereignty: The Practitioners’ Perspective”, w: Stephen D. Krasner (red.), „Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities”, Columbia University Press, New York, 2001, s. 24–52.



Teoretycy stosunków międzynarodowych skłaniają się do opinii przeciwnej, że suwerenność państwa jest teorią o umiejscowieniu władzy ostatecznej, a nie opisem empirycznej rzeczywistości. Może ona być określona jako wyższość wspólnoty narodowej w relacjach zarówno z większą wspólnotą światową, jak i różnymi wspólnotami lokalnymi<sup>23</sup>.

Stephen D. Krasner zwraca uwagę na wieloznaczność pojęcia suwerenności, różniąc cztery jego znaczenia. Po pierwsze, Suwerenność wewnętrzna dotyczy organizacji władzy politycznej oraz jej zdolności do sprawowania kontroli przez instytucje publiczne w ramach określonych granic. Niemożność skutecznego regulowania działalności gospodarczej czy utrzymania porządku wewnętrznego interpretowana jest jako utrata suwerenności (wewnętrznej).

Po drugie, suwerenność współzależności utożsamiana jest z poziomem kontroli sprawowanej przez władze publiczne nad przepływami towarów, kapitału, osób i idei przez granice danego państwa. Odnosi się do zdolności regulowania tych przepływów przez współczesne państwo w dobie globalizacji i integracji europejskiej. Niemożność sprawowania tej kontroli utożsamiana jest z utratą suwerenności, rozumianej jako negatywne prawo do „wykluczenia – ludzi, kapitału, idei, obcych sił, itd.”<sup>24</sup>.

Po trzecie, suwerenność prawnomiędzynarodowa dotyczy wzajemnego uznania formalnej jurysdykcyjnej niezależności jednostek terytorialnych, czyli państw. Jest ona rozumiana jako prawo pewnych podmiotów do zawierania porozumień międzynarodowych (suwerenne państwa mogą zawierać traktaty). Tak rozumieją pojęcie suwerenności specjaliści prawa międzynarodowego.

Po czwarte, suwerenność westfalska dotyczy takiej organizacji politycznej, która wyklucza aktorów zewnętrznych ze struktur władzy na danym terytorium. Jest to model organizacji życia politycznego zasadzający się na terytorialności (suwerenność wewnętrzna) i autonomii (suwerenność zewnętrzna). W modelu westfalskim suwerenne państwa są formalnoprawnie oddzielnymi strukturami władzy politycznej, a legalna władza państwa jest jedynym arbitrem właściwego zachowania w ramach określonego terytorium<sup>25</sup>.

Poszczególne elementy suwerenności nie tworzą organicznej całości. Dlatego utrata suwerenności w jednym znaczeniu nie musi oznaczać jej utraty w pozostałych. Suwerenność westfalska może być ograniczona w wyniku zastosowania przymusu

---

<sup>23</sup> Zob. zwłaszcza John Boli, „Sovereignty from a World Polity Perspective”, w: Stephen D. Krasner (red.), „Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities”, Columbia University Press, New York, 2001, s. 55.

<sup>24</sup> James A. Caporaso, „The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Postmodern?”, *Journal of Common Market Studies*, t. 34, nr 1 (March) 1996, s. 45.

<sup>25</sup> Stephen D. Krasner, „Sovereignty. Organized Hypocrisy”, Princeton University Press, New Jersey, 1999, s. 3-4, 12-14. Stephen D. Krasner, „Compromising Westphalia”, *International Security*, t. 20, nr 3, (Winter 1995), s. 115–151. Zob. także Kjell Goldman, „Transforming the European Nation-State”, SAGE Publications 2001. Według Jamesa A. Caporaso „System westfalski odnosi się do organizacji świata na podstawie określonych terytorialnie suwerennych państw, z których każde posiada monopol na prawnie używanie siły”. James A. Caporaso, „The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Postmodern?”, *Journal of Common Market Studies*, t. 34, nr 1 (March) 1996, s. 34.

i interwencji z zewnątrz lub na skutek decyzji dobrowolnych, poprzez zawarcie traktatów i kontraktów, co jest formą zapraszania aktorów zewnętrznych do angażowania się w sprawy wewnętrzne<sup>26</sup>. Zdaniem Stephena Krasnera suwerenność westfalska i prawnomiędzynarodowa to przykłady zorganizowanej hipokryzji, co oznacza, że normy suwerenności i rzeczywiste działania państw są rozbieżne<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Przykładem decyzji dobrowolnych jest poddanie się jurysdykcji organów powołanych w ramach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Krasner D. Krasner dostrzega cztery sposoby w jakie państwa obchodzą zasadę autonomii. Jest to kontrakt, porozumienie, przymus i narzucenie. Zob.: Stephen D. Krasner, „Sovereignty. Organized Hypocrisy”, s. 25–40.

<sup>27</sup> Stephen D. Krasner, „Sovereignty. Organized Hypocrisy”, 1999.

## Istota integracji europejskiej

Integracja jest ściślejszą formą stosunków niż współzależność, idzie bowiem dalej w zakresie powiązania poszczególnych elementów w całość i w konsekwencji bardziej ogranicza suwerenność uczestniczących w niej podmiotów. Jest ona „trudniej odwracalna, bardziej ekskluzywna oraz ściślej wiążąca prawnie”<sup>28</sup>. Państwa europejskie wybrały jednak integrację bowiem współzależność okazała się nieadekwatna dla realizacji ważnych celów polityki międzynarodowej. Pierwotne Traktaty Rzymskie z 1957 r. nie przewidywały tak zasadniczych ograniczeń suwerenności państw członkowskich, jakich jesteśmy świadkami. Ewolucja prawa europejskiego odbywała się w miarę potrzeb, wraz z rozwojem integracji europejskiej<sup>29</sup>. Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozwinął cztery doktryny, dzięki którym Unia Europejska przypomina strukturę prawną państwa federalnego. Po pierwsze, normy prawa wspólnotowego w zakresie relacji między władzą publiczną a obywatelami obowiązują bezpośrednio. Po drugie, prawo europejskie przeważa nad prawem krajowym, niezależnie od tego, czy akt prawny został przyjęty wcześniej w stosunku do aktu prawa krajowego, czy później. Po trzecie, Wspólnoty Europejskie w celu efektywniejszej realizacji powierzonych zadań mają prawo zawierania porozumień międzynarodowych. Po czwarte, Unia Europejska przyznała jednostkom prawo do bezpośredniego występowania do sądów w zakresie praw człowieka<sup>30</sup>.

W Unii Europejskiej obecna jest suwerenność rozumiana jako cecha państw oraz jako instytucja społeczności międzynarodowej. Na poziomie systemu występuje logika suwerenności jako instytucji, określana także jako postsuwerenność, natomiast na poziomie państw członkowskich logika suwerenności jako cechy. Ten dualizm suwerenności dostrzega także Ole Waever, który wprowadza rozróżnienie między suwerennością systemu (postsuwerenność), która jest zasadą organizacyjną, a suwerennością państwa, czyli części systemu, którego jest ona atrybutem. Państwa funkcjonujące zgodnie z własną logiką suwerenności stykają się z odrębnym centrum politycznym – Unią Europejską – która rządzi się inną logiką suwerenności. Jednakże logika ta różni się od logiki ponadnarodowości, dzięki czemu nie dochodzi między nimi do bezpośredniej konfrontacji w kwestii suwerenności.

Suwerenność oznacza niezależność zewnętrzną oraz władzę wewnętrzną, a więc jest punktem, w którym stykają się sfery międzynarodowa i wewnątrzpaństwowa. W Unii Europejskiej zaciera się różnica między tymi dwoma sferami, nie istnieje rozdział między hierarchicznym porządkiem wewnątrz i anarchicznym porządkiem na zewnątrz. Te dwie

<sup>28</sup> Alan S. Milward, Vibeke Sørensen, „Interdependence or integration? A national choice”, w: Alan S. Milward et al., „The Frontiers of National Sovereignty, History and Theory 1945–1992”, Routledge, London and New York 1993, s. 19.

<sup>29</sup> Ann Marie Burley, Walter Mattil, „Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, *International Organization* 47, 1993, s. 41–76.

<sup>30</sup> Stephen D. Krasner, „Sovereignty. Organized Hypocrisy”, s. 235–236.

przestrzenie przenikają się wzajemnie: sfera międzynarodowa wkracza do wewnątrz, w przestrzeń wewnątrzpaństwową, która z kolei wykracza na zewnątrz, w przestrzeń międzynarodową<sup>31</sup>. W konsekwencji powstaje nowa jakość, czyli to, co unijne. Sekwencja jest następująca: po pierwsze „uwewnętrznienie” przestrzeni Unii Europejskiej, poprzez wyłączenie jej z międzynarodowości (zewnątrżności). Proces ten odbywa się poprzez przekazywanie Unii Europejskiej części atrybutów suwerenności państwa narodowego, co w konsekwencji prowadzi do powstania pozapaństwowego bytu politycznego. Po drugie, dotychczasowa państwowość (wewnętrzność) traci pewne atrybuty suwerenności i ulega lokalizacji, czyli staje się odmianą szerszej jedności<sup>32</sup>. Różnice między różnymi państwowościami przestają być tak ostre jak różnice między tradycyjnymi państwami narodowymi. Państwa nie są oddzielone nieprzepuszczalnymi granicami, przestają się różnić zasadami gospodarczymi, walutą i obywatelstwem. Podejście międzyrządowe Andrew Moravcsika zakłada, że członkostwo w Unii Europejskiej umacnia wewnętrzną autonomię państwa. Alan S. Milward utrzymuje wręcz, że istotą integracji europejskiej jest wzmocnienie suwerenności państwa narodowego oraz skuteczne rozwiązywanie problemów w dziedzinie dobrobytu i bezpieczeństwa<sup>33</sup>. Oznacza to, że współczesne państwo europejskie „może istnieć jedynie w formie przekształconej jako państwo transakcyjne oraz że tradycyjne niezależne państwo jest bez Unii Europejskiej niemożliwe”<sup>34</sup>. Bez integracji europejskiej państwo narodowe byłoby zagrożone. Sam proces integracji europejskiej dokonuje się poprzez przekazywanie części suwerenności w sferze ekonomicznej (*low politics*) w celu skuteczniejszej realizacji interesów w sferze politycznej i bezpieczeństwa (*high politics*)<sup>35</sup>.

Suwerenność państwa jest niezbędna do właściwego funkcjonowania systemu, umożliwia bowiem rozstrzygnięcie sporów i alokację dóbr publicznych. „Bez suwerenności – jak to ujął Philippe C. Schmitter – bez definitywnego i nadrzędnego centrum rozstrzygnięcia konfliktów i alokacji dóbr publicznych jest tylko proces, a nie ma ciała, które byłoby odpowiedzialne za działania w sferze publicznej”<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Thomas Diez, Richard Whitman: „Analyzing European Integration, Reflecting on the English School: Scenarios for an Encounter”, s. 6, Tanja E. Aalberts, „The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading”, JCMS 2004, Vol. 42, No 1, str. 24.

<sup>32</sup> Jadwiga Staniszkis twierdzi, że istotą suwerenności jest „reprodukowanie różnicy”, podczas gdy istotą integracji europejskiej jest „znoszenie różnicy”. Jadwiga Staniszkis, „Władza globalizacji”, Scholar, Warszawa 2003, s. 56.

<sup>33</sup> Allain S. Milward, „The European Rescue of the Nation State”, Routledge, London 1992, Allain S. Milward (red.), „The Frontier of the National Sovereignty: History and Theory 1945 – 1992”, Routledge, London 1993.

<sup>34</sup> Ole Waever, „Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E. U. Studies”, Journal of International Affairs t. 48, nr 2 (Winter 1995), s. 427.

<sup>35</sup> Allain S. Milward, „The European Rescue of the Nation State”, Andrew Moravcsik, „Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, Working Paper 52, Cambridge, MA, Harvard University Press 1994.

<sup>36</sup> Philippe C. Schmitter, „How to Democratize the European Union... and Why Bother?”, Rowman & Littlefield, Lanham, Boulder, New York, Oxford, 2000, s. 16. Zob. także: Philippe C. Schmitter, „Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Condition; If the Nation – State Were to Wither Away in Europe, What Might Replace It?”, w: Svante Gustavson, Leif Lewin (red.), „The Future of the Nation State”, Nerenius & Santeris and Routledge, Sztokholm, 1996, s. 211–244. Na temat ewolucji nowej formy państwa w Unii Europejskiej, która nie jest formą państwa narodowego, zob.: Ben Rosamund, „Mapping the European Condition: Theory of Integration and the Integration of Theory”, European Journal of International Relations 1 nr 3, 1995, s. 403.

Zatem integrujące się państwa zachowują swoją suwerenność, która przy nich „zostaje”, a nie przechodzi na poziom Unii. Jest ona wykonywana wspólnie, a samo jej przekazanie instytucjom unijnym jest procesem odwracalnym. Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, mającą na celu ułatwienie współpracy między państwami członkowskimi, a prawo europejskie jest prawem międzynarodowym, zawartym między suwerennymi państwami<sup>37</sup>. W tym wypadku Wspólnota polityczna jest ograniczona do granic poszczególnych państw, a Unia Europejska pozostaje *societas*<sup>38</sup>.

Integrację europejską charakteryzuje zachodzenie na siebie władzy szczebla regionalnego, narodowego i ponadnarodowego. Na danym obszarze geograficznym część kwestii regulowana jest na poziomie regionalnym przez samorząd terytorialny, część na poziomie narodowym przez państwo, a część na poziomie ponadnarodowym przez Unię Europejską. To, że Unia Europejska sprawuje funkcje, które niegdyś należały do państwa nie oznacza jeszcze, że sama staje się suwerenna, a państwo staje się mniej suwerenne. Unia Europejska jest „zorganizowana jako sieć, gdzie suwerenność jest raczej łączona i dzielona niż przekazywana na wyższy poziom”<sup>39</sup>. Ole Waever utrzymuje, że „hierarchiczna konstrukcja politycznej suwerenności państwa narodowego nie jest zastąpiona przez nowy hierarchiczny porządek (piramidę), w którym państwa stają się lokalnymi organami (jak regiony w starych państwach narodowych)”<sup>40</sup>. Z kolei dla Friedricha Kratochwila proces integracji europejskiej polega na uzyskaniu dostępu do niewidzialnych aktywów i objęciu ich kontrolą, a nie na przeniesieniu suwerenności na poziom ponadnarodowy. W konsekwencji jednostki zdobywają określone aktywa bez stawiania się ich suwerennymi właścicielami<sup>41</sup>.

Państwo narodowe zachowuje suwerenność, jeżeli przyjmujemy, że oznacza ona monopol na użycie siły w ramach określonego terytorium, tak jak w minimalistycznej koncepcji Maxa Webera. Unia Europejska nie ma bowiem środków wojskowych i policyjnych, które mogłyby zostać użyte do egzekwowania przestrzegania prawa. Z drugiej jednak strony sankcje ekonomiczne i polityczne, które Unia Europejska może wprowadzić, ograniczają swobodę działania państw, a więc i ich suwerenność. Ważna jest polityczna kontrola: gdy jest sprawowana niezależnie od czynników zewnętrznych, pozostaje cechą suwerenności państwa; natomiast jeśli odbywa się w ramach instytucji ponadnarodowych, suwerenność państwa zostaje osłabiona.

Zdaniem niektórych autorów integracja europejska jest wynikiem niewystarczalności państwa narodowego. Działania na poziomie ponadnarodowym są więc podej-

---

<sup>37</sup> Problem ten omawia J. H. H. Weiler, „European Neo-constitutionalism: In search of Foundations for the European Constitutional Order”, *Political Studies* 44 (1996).

<sup>38</sup> Robert H. Jackson, „The Global Covenant. Human Conduct in a World of States”, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 346.

<sup>39</sup> Robert O. Keohane, Stanley Hoffmann, „Institutional Change in Europe in the 1980s”, w.: „The New European Community: Decision Making and Institutional Change”, Robert O. Keohane, Stanley Hoffmann (red.), Boulder, Westview 1991, s. 13.

<sup>40</sup> Ole Waever, „Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E. U. Studies”, *Journal of International Affairs* t. 48, nr 2 (Winter 1995), s. 430.

<sup>41</sup> Friedrich Kratochwil, „Sovereignty as Dominion”, s. 28.

mowane w dziedzinach, w których państwo narodowe jest nieskuteczne<sup>42</sup>. W konsekwencji część suwerenności narodu realizowana jest poprzez państwo, a część wspólnie z innymi narodami, poprzez instytucje ponadnarodowe Unii Europejskiej.

Ważne jest rozróżnienie między dwoma modelami: państwa pomocniczego (subsydiarnego), które nawiązuje do arystotelesowskiej teorii państwa samowystarczalnego i wymaga bezwzględnie ustroju demokratycznego, oraz państwa opiekuńczego (dobrobytu), które nawiązuje do koncepcji państwa idealnego Platona i zakłada istnienie demokracji ograniczonej. Inna jest logika działania państwa pomocniczego (subsydiarnego) i państwa opiekuńczego (dobrobytu). W pierwszym przypadku inicjatywa pozostaje w rękach społeczeństwa obywatelskiego, a instytucje państwa interweniują jedynie w sytuacji niewystarczalności społecznej, gdy społeczeństwo nie jest w stanie samo rozwiązać jakiegoś problemu (nie jest samowystarczalne). W drugim przypadku obywatele są klientami państwa i od niego oczekują inicjatywy i działania<sup>43</sup>.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) sprzyja umocnieniu suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej. Oznacza ona bowiem realizowanie poszczególnych zadań i funkcji przez instytucje znajdujące się najbliżej jednostki<sup>44</sup>. Jest zatem przeciwieństwem koncepcji suwerenności skumulowanej. Państwo powinno realizować jedynie te zadania, których nie mogą skutecznie wykonać społeczności lokalne, a instytucja ponadnarodowa tylko te zadania, których nie mogą skutecznie realizować państwa<sup>45</sup>.

Zgodnie z zasadą subsydiarności Unia Europejska podejmuje działania tylko wtedy, gdy przynosi to jakąś wartość dodaną w stosunku do sytuacji, gdyby działania podejmowane były na poziomie państw. Zarazem wspiera działania społeczne na zasadzie autonomii, efektywności realizacji zadań oraz proporcjonalności w zakresie skali i środków (zasady społeczeństwa obywatelskiego)<sup>46</sup>.

Zasada pomocniczości została określona w traktacie konstytucyjnym, którego art. 9 pkt. 3 stanowi, że „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia

---

<sup>42</sup> Zob.: Antoni Marszałek, „Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji”, Instytut Europejski, Łódź, 2000, s. 339.

<sup>43</sup> Chantal Millon-Delsol, „Zasada subsydiarności”, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995. Antoni Marszałek utrzymuje z kolei, że: „przewaga modelu państwa subsydiarnego nad modelem państwa opiekuńczego polega na tym, że w tym pierwszym system opiera się na aktywności społeczeństwa i jednostek, stwarzając warunki do ich samorealizacji i satysfakcji, natomiast w drugim – państwo zastępuje aktywność społeczeństwa, odbierając mu szanse na własny sukces i satysfakcję”. Antoni Marszałek, Suwerenność a integracja europejska, s. 332.

<sup>44</sup> Subsidiaryzm oznacza pomoc, wspomaganie, subwencję. Zob. Chantal Millon-Delsol, „Zasada subsydiarności”, Antoni Marszałek, „Suwerenność a integracja europejska”, s. 321.

<sup>45</sup> Dobrze zasada ta została ujęta w encyklice „Quadragesimo Anno” Piusa XI: „Co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i niesprawiedliwością ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznością tych zadań, które mogą spełnić i przekazywanie ich społecznościami większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”, cyt. za: Antoni Marszałek, „Suwerenność a integracja europejska”, s. 324.

<sup>46</sup> Zob.: Anna Zielińska-Głębocka, „Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej”, Samorząd Terytorialny, 1998, nr 10.

podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii<sup>47</sup>. Komisja ma obowiązek stosować tę zasadę, a parlamenty narodowe mogą kontrolować, czy zasada pomocniczości nie została złamana. Kiedy uzna tak jedna trzecia parlamentów narodowych, Komisja będzie musiała zmienić swój wniosek.

---

<sup>47</sup> „Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”, Konwent Europejski, 2003, s. 15.

## Przekazywanie suwerenności na poziom ponadnarodowy

Zwolennicy podejścia wspólnotowego uważają, że nie można trywializować integracji jako procesu znajdującego się całkowicie pod kontrolą państw narodowych, które mogą ją dowolnie rozwijać lub ograniczać. Unia Europejska nie jest jedynie instrumentem w rękach państw, zmienia bowiem tradycyjne państwo i wpływa na jego zachowanie. Zasadnicze pytanie dotyczy zakresu oddziaływania, a nie relacji między Unią Europejską a państwem. Ponadnarodowość oznacza trwałą utratę suwerenności przez państwo narodowe na rzecz struktury ponadpaństwowej. Z kolei James Caporaso zauważa, że „Unia Europejska może integrować się politycznie tylko poprzez przekraczanie suwerenności indywidualnych państw, nakładając je do zaakceptowania statusu podporządkowania i odtwarzając suwerenność na wyższym poziomie. Unię Europejską należy widzieć jako embrionalną strukturę polityczną w procesie zyskiwania odrębnego statusu suwerenności, która ukradkiem przejmując ‘władzę’ od państw członkowskich”<sup>48</sup>. Także zmniejszenie liczby dziedzin, w których obowiązuje jednomyślność i prawo weta (tradycyjny instrument suwerenności), świadczy o stopniowym osłabieniu suwerenności państw, które tracą władzę w sprawach wewnętrznych i ochronę przed czynnikami zewnętrznymi<sup>49</sup>.

Odbieranie suwerenności państwu terytorialnemu odbywa się poprzez stopniowe jej „wyluskiwanie” zarówno z zewnątrz, jak i z wewnątrz. W pierwszym przypadku instytucje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, „wyluskują” suwerenność od urzędników państwowych. W drugim organizujące się społeczeństwo „wyluskuje” suwerenność od państwa. Unia Europejska nie jest państwem i nie ma wielu cech tradycyjnej suwerenności, niemniej ma zdolność do podejmowania decyzji, koordynowania zachowań, regulowania rynków, rozstrzygania konfliktów, produkowania towarów, generowania dochodów i przeprowadzania wyborów<sup>50</sup>. Nie są to więc kompetencje błahe. Tworząc prawa i instytucje, Unia Europejska ogranicza oddziaływanie anarchii, przekształcając system międzynarodowy i upodabniając go do systemu wewnątrzpaństwowego. Integracja europejska polega na stanowieniu prawa na poziomie ponadpaństwowym i podporządkowywaniu państw jakiejś instytucji w zakresie rozstrzygania sporów. Opiera się przy tym na istniejących strukturach państwowych w zakresie implementacji prawa europejskiego, co pozwala na radykalne ograniczenie wydatków finansowych.

<sup>48</sup> James A. Caporaso, „The European Union and Forms of State”, s. 35. W innym miejscu autor utrzymuje, że „państwa narodowe stale ‘przerzucają’ funkcje na poziom ponadnarodowy oraz przekazują kompetencje na poziom subnarodowy”. (s. 46).

<sup>49</sup> T. Christiansen, „European Integration between Political Science and International Relations Theory: the End of Sovereignty”, EU Working Paper RSC No. 94/4, European University Institute Florence 1994, Robert Schumann Centre.

<sup>50</sup> Philippe C. Schmitter, „How to Democratize the European Union”, s. 17.



W ramach podejścia zakładającego transformację suwerenności można wyróżnić dwa stanowiska. Według pierwszego władza państwa, i w związku z tym jego suwerenność „wycieka” lub „wyparowuje” na zewnątrz, do organizacji ponadnarodowych lub podmiotów pozapaństwowych, takich jak przedsiębiorstwa transnarodowe i społeczeństwo obywatelskie. Zwolennikiem tego stanowiska jest m. in. Susan Strange, która dostrzega przechodzenie władzy do niepaństwowych podmiotów<sup>51</sup>.

Natomiast według stanowiska drugiego obywatele w coraz większym zakresie kwestionują władzę państwa i przenoszą swoją lojalność na wewnętrzpaństwowe grupy społeczne, etniczne, religijne i regionalne. W tym ujęciu suwerenność państwa „zapada się”. Zwolennikiem tego stanowiska jest m. in. James N. Rosenau, który dostrzega, że lojalność obywateli wobec państwa zmniejsza się, czego przejawem są takie procesy jak niski udział w wyborach, oszukiwanie w podatkach, obchodzenie prawa, unikanie poboru do wojska czy emigracja<sup>52</sup>. Oba procesy: „wyciekania” i „zapadania się” suwerenności współwystępują i uzupełniają się wzajemnie. O ile przypadek pierwszy dobrze oddaje metafora przekutego balonu, o tyle przypadek drugi metafora zapadającego się domku z kart<sup>53</sup>.

Ole Waever utrzymuje, że sfera „przekazana” Unii Europejskiej nie należy do zagadnień obejmowanych przez suwerenność. Nie ma też jakiejś danej a priori listy cech, które określają suwerenność. Jest ona formą, której treść zmienia się w czasie. Na przykład w Traktacie Westfalskim suwerenność obejmowała zdolność do decydowania o religii poddanych. Następnie religia przestała być atrybutem suwerenności, co nie oznacza, że państwo stało się mniej suwerenne<sup>54</sup>.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej rezygnują z ważnych symboli narodowej suwerenności, jakimi są waluta narodowa i paszport. W ten sposób więzy między obywatelem i suwerennością państwa ulegają rozluźnieniu<sup>55</sup>. James Caporaso dostrzega w Unii Europejskiej współwystępowanie trzech form państwowości: westfalskiej, regulacyjnej oraz postnowoczesnej, przy czym kategorie te nie wykluczają się wzajemnie. Państwo regulacyjne nie zajmuje się funkcjami redystrybucyjnymi, stabilizacyjnymi i symbolicznymi, natomiast specjalizuje się w zarządzaniu międzynarodowym i kontroli. Z kolei Kobert Keohane utrzymuje, że w Unii Europejskiej państwa tracą tradycyjne prerogatywy suwerenności, takie jak supremacja prawna, prawo do bicia monety czy posiadanie niezależnych sił zbrojnych, które byłyby zdolne do samodzielnego prowadzenia wojny<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Susan Strange, „The Retreat of State. The Diffusion of Power in the World Economy”, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

<sup>52</sup> James N. Rosenau, „Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity”, Princeton University Press, Princeton 1990.

<sup>53</sup> Kalevi J. Holsti, „Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics”, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 59.

<sup>54</sup> Ole Waever, „Identity, Integration and Security”, s. 417–418.

<sup>55</sup> Zob.: Thomas L. Ilgen, „Reconfigured Sovereignty in the Age of Globalization”, w: Thomas L. Ilgen (red.), „Reconfigured Sovereignty”, Ashgate Publishing, Aldershot (UK), Burlington (US), 2003, s. 21.

<sup>56</sup> Zob. Robert O. Keohane, „Ironies of Sovereignty: the European Union and the United States. Paper prepared for the Journal of Common Market Studies”, November 2002, s. 10.

Między państwami – stronami porozumienia z Schengen granice stają się całkowicie przepuszczalne, a ich przekraczanie odbywa się bez kontroli. Możemy zatem uznać, że porozumienie z Schengen ogranicza tradycyjnie rozumianą suwerenność, bowiem na jego mocy administracje państw członkowskich tracą prawo do kontrolowania granic. Zarazem jednak granice zewnętrzne zacieśniają się, by zapobiec nielegalnej imigracji i infiltracji z zewnątrz, niosącej za sobą różne formy zorganizowanej przestępczości<sup>57</sup>. Granice w Unii Europejskiej są jak przepuszczalna skóra, a nie jak nieprzepuszczalna ściana. Przyjęte w traktacie konstytucyjnym postanowienia dotyczące obywatelstwa europejskiego łamię kolejny atrybut suwerenności tradycyjnego państwa narodowego<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Por. U. Preuss, „Two Challenges to European Citizenship”, *Political Studies* 44 (1996).

<sup>58</sup> Jak to ujął Norbert Brieskorn SJ „obywatelstwo narodowe może się czuć zagrożone przez obywatelstwo europejskie, które z kolei jest ograniczone przez dysputę o prawach człowieka”. Norbert Brieskorn SJ, „Znaczenie obywatelstwa europejskiego” w: John Sweeney SJ, Jef Van Gerwen SJ, „Chrześcijaństwo a integracja europejska”, Wydawnictwo WAM, Kraków 1997, str. 317.

## Societas czy universitas?

Zwolennicy koncepcji funkcjonalistycznych utrzymują, że integracja europejska jest formą przejścia od *societas* do *universitas*. Zmierza bowiem do utworzenia stanów zjednoczonych Europy, analogicznie do procesu, który się dokonał w Ameryce Północnej. W wyniku integracji europejskiej suwerenność państw członkowskich ulega zmniejszeniu na rzecz suwerenności Unii Europejskiej jako odrębnej *polity*. Już obecnie Unia Europejska jest czymś więcej niż tylko organizacją międzynarodową. Jest oddzielną wspólnotą polityczną, którą państwa członkowskie wyposażyły w suwerenność w sferach gospodarczej i społecznej. Świadczy o tym pozycja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który może wypowiadać się na temat legalności prawa wewnętrznego państw członkowskich<sup>59</sup>. Nie można też wykluczyć, że nastąpi pełna transcendencja suwerennego państwa narodowego jako modelu porządku prawnego i politycznego<sup>60</sup>.

Ewentualne utworzenie niezależnej *polity* w Europie to dla dwudziestu pięciu państw członkowskich Unii Europejskiej zmiana rewolucyjna. Zintegrowanie Europy na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki niewątpliwie zmieniłoby równowagę sił na świecie, ale nawet wówczas nie byłaby to zmiana istoty systemu międzynarodowego w skali globalnej, który zasada się na suwerennych państwach. Rezultatem tej transformacji byłoby po prostu mniej państw w systemie, a politycznie zjednoczona Europa pozostałaby częścią świata suwerennych państw<sup>61</sup>.

Uniwersalistyczny charakter Unii Europejskiej wyraża się w zasadzie głosowania - jedna osoba jeden głos, natomiast jej pluralistyczny charakter w zasadzie - jedno państwo jeden głos. System głosowania przyjęty w traktacie konstytucyjnym UE umacnia elementy uniwersalistyczne, poprzez szersze uwzględnienie liczby ludności poszczególnych państw. System ten uwzględnienia także pełniej proporcje sił między państwami. Liczba ludności „idzie” bowiem za państwem, a obywatele, nawet jeżeli nie zgadzają się z polityką własnego rządu, nie mogą zająć stanowiska odrębnego. Będąc „przeciw” swoim istnieniem umacniają pozycję swego rządu. System ten przypomina system jednomandatowych okręgów wyborczych, z tą różnicą że siła każdego z poszczególnych państw jest inna.

Państwo członkowskie Unii Europejskiej pozostaje więc jedną wspólnotą polityczną. Z tego punktu widzenia jest państwem unitarnym, prezentuje bowiem na forum Rady UE jedną opinię, wypracowaną w toku wewnątrzpaństwowego procesu decyzyjnego. Dopóki głos państwa w Radzie UE jest skumulowany i niepodzielny, dopóty Unia Europejska jest organizacją suwerennych państw. Pełniejsze wprowa-

<sup>59</sup> Zob szerzej: K. J. Alter, „Who are the Masters of the Treaty?\": European Governments and the European Court of Justice”, *International Organisation* 52 (Winter 1998), s. 121-147.

<sup>60</sup> N. MacCormick, „Liberalism, Nationalism and Post-Sovereign State”, *Political Studies* 44 (1996), s. 555.

<sup>61</sup> Robert H. Jackson, „The Global Covenant”, s. 349.

dzenie elementów uniwersalistycznych wymagałoby wprowadzenia możliwości podziału głosów przypadających poszczególnym państwom i ich agregacji, np. na poziomie regionów. Wówczas głosy przypadające poszczególnym regionom mogłyby się znosić.

Istotny jest nie tylko podział suwerenności między poszczególne państwa a organizację ponadnarodową – Unię Europejską, ale także udział państw członkowskich we wspólnej suwerenności i sposób jej wykonywania. Udział ten określony jest przez zasady podejmowania decyzji, zwłaszcza liczbę głosów przypadających poszczególnym państwom w Radzie Unii Europejskiej. Mówiąc obrazowo, to, ile suwerenności przypada Unii Europejskiej, mówi nam o tym jak duży jest wspólny tort do podziału, natomiast liczba głosów w Radzie UE określa, jakie kawałki tego tortu przypadają poszczególnym państwom. Liczy się nie tylko formalny udział we wspólnej suwerenności, ale także umiejętność jego wykorzystania na rzecz realizacji interesów państwa i społeczeństwa. Rzeczywista wielkość tortu, czyli udziału we wspólnej suwerenności, zależy bowiem także od takich czynników, jak: sprawność instytucji państwowych, poziom i kompetencje urzędników, zdolność do koalicji i umiejętności negocjacyjne.

## Zarządzanie wielopoziomowe

W integracji europejskiej można się także doszukiwać nowej jakości w postaci wielopoziomowego, nie zhierarchizowanego systemu politycznego, w którym granice między terytorialnie zakreślonymi państwami tracą na znaczeniu. Koncepcja wielopoziomowego zarządzania wywodzi się z teorii polityki wewnętrznej. Przewycięża diadyczny model stosunków wewnętrznych i zewnętrznych oraz mieści się między dwoma głównymi podejściami do integracji europejskiej: międzyrządowością (anarchia) i ponadnarodowością (hierarchia). Zauważmy, że z punktu widzenia pierwszego stanowiska idzie ona zbyt daleko, natomiast z punktu widzenia drugiego jest zbyt mało radykalna (zob. tabela 1).

Tabela 1. Różnice między stosunkami wewnętrznymi, stosunkami międzynarodowymi oraz Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Stosunki wewnątrzpaństwowe	Stosunki międzynarodowe	Unia Europejska
Typ relacji	Hierarchia	Anarchia	Wielopoziomowe zarządzanie
Podmioty	Obywatele	Państwa	Państwa, regiony, instytucje ponadnarodowe
Cechy podmiotów	Heterogeniczność, różnorodność ról, specjalizacja	Homogeniczność, podobieństwo funkcjonalne, autonomia	Heterogeniczność, zróżnicowanie funkcjonalne
Charakterystyka stosunków	Wertykalizm, centralizacja, współzależność	Horyzontalizm, decentralizacja, współlistnienie	Przenikanie sfery wewnętrznej i zewnętrznej
Czynnik dominujący	Władza, administracja, prawo	Siła, walka i przystosowanie się	<i>Governance</i> , regulacje, negocjacje

Źródło: opracowanie własne

Wielopoziomowe zarządzanie dotyczy nakładających się na siebie kompetencji oraz interakcji aktorów politycznych umiejscowionych na różnych poziomach<sup>62</sup>. Choć nad państwami tworzy się pewna struktura hierarchiczna, jednak inaczej niż w modelu federacji, w którym państwo przenosi swoją suwerenność na wspólną władzę, główny punkt ciężkości leży w poszczególnych państwach. Suwerenność nie jest grą o sumie zerowej, państwo pozostaje bowiem suwerenne w sytuacji, gdy władza i związana z nią kontrola polityczna ulokowane są na wielu poziomach<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Gary Marks, F. Nielsen, L. Ray, J. E. Salk, „Competencies, Cracks and Conflicts; Regional Mobilization in the European Union”, *Comparative Political Studies*, vol. 29, No 2, 1996, s. 167.

<sup>63</sup> B. Rosamond, „Theories of European Integration”, 2nd edn, Blasingstoke: Palgrave, 2000.

Hooghe i Marks wyróżnili trzy charakterystyczne cechy wielopoziomowego zarządzania. Po pierwsze, rządy państw nie mają monopolu na decyzje, który podejmowane są na wielu poziomach. Po drugie, decyzje są podejmowane kolektywnie, co skutkuje utratą przez rządy kontroli nad procesem decyzyjnym. Po trzecie, tradycyjny podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną ulega zatarciu z powodu zwiększenia znaczenia stowarzyszeń i przedsiębiorstw transnarodowych, które stają się dla państw partnerem w rozwiązywaniu problemów. Występują zarazem dwa typy wielopoziomowego zarządzania: pierwszy z nich charakteryzuje policentryczność, czyli wielość władz; drugi zaś jest bardziej zhierarchizowany, a zatem bliski koncepcji federacji<sup>64</sup>.

Z punktu widzenia wielopoziomowego zarządzania integracja europejska jest wynikiem ściślejszej i daleko idącej instytucjonalizacji współpracy między suwerennymi państwami. Państwo jest głównym, aczkolwiek już nie jedynym, podmiotem stosunków międzynarodowych. Przedmiotem dyskusji nie jest samo istnienie suwerenności, lecz jej zakres i granice. Unia Europejska nie przekształca się w formę państwową, bowiem zarządzanie (*governance*) odbywa się między państwami, a nie ponad nimi<sup>65</sup>. Podział suwerenności państw unitarnych następował pierwotnie w płaszczyźnie horyzontalnej, gdy władza osobowego suwerena wraz z wprowadzeniem ustroju republikańskiego została podzielona na państwową władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Następnie podział ten odbywał się w płaszczyźnie wertykalnej, gdy część władzy państwa została przekazana na szczebel lokalny, a część na szczebel ponadnarodowy. W konsekwencji władza sprawowana jest przez jeden z dziewięciu typów instytucji. Podział władzy na przykładzie Polski został przedstawiony w tabeli 2.

Tabela 2. Instytucje według rodzaju i poziomu władzy na przykładzie Polski

Poziomy \ Władza	Ustawodawcza	Wykonawcza	Sądownicza
Ponadpaństwowy (UE)	Rada UE, częściowo Parlament Europejski	Komisja Europejska	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
Państwowy	Parlament (Sejm i Senat)	Rząd	Sąd apelacyjny
Subpaństwowy (lokalny)	Rada gminy, Rada powiatu, Sejmik wojewódzki	Wójt, Burmistrz, Prezydent Zarząd powiatu i województwa	Sądy rejonowe i okręgowe

Źródło: opracowanie własne

Wraz z rozwojem integracji europejskiej rośnie znaczenie regionów w stanowieniu i implementacji prawa Unii Europejskiej. Istnieją wszakże różne modele koordynacji polityki europejskiej w poszczególnych państwach, które są rezultatem ich doświadczeń historycznych oraz przyjętego modelu administracji publicznej (państwo federacyjne vs scentralizowane).

<sup>64</sup> L. Hooghe, G. Marks, „Multi-level Governance and European Integration”, (Lanham: Rowman and Littlefield), 2001, str. 3–4.

<sup>65</sup> M. Jachtenfuchs, „Conceptualizing European Governance”, w: K. E. Jorgensen (red.), „Reflective Approaches to European Governance”, Basingstoke: Macmillan 1997.

Dobrym przykładem funkcjonowania systemu wielopoziomowego zarządzania jest system podejmowania decyzji w państwach federacyjnych. Na przykład w Belgii prawo stanowione na szczeblach federalnym i regionalnym jest równoważne; nie istnieje hierarchia prawa, a kompetencje rządu federalnego i regionów mają charakter wyłączny. Regiony flamandzki, waloński i brukselski uczestniczą w stanowieniu prawa europejskiego w zakresie, który bezpośrednio dotyczy ich kompetencji. Posiadanie przez regiony kompetencji wewnętrznych oznacza także posiadanie kompetencji zewnętrznych, co implikuje uczestniczenie we wszystkich działaniach Unii Europejskiej w danej dziedzinie<sup>66</sup>.

Traktat z Maastricht wprowadził zasadę, że przedstawiciele regionu mogą brać udział w spotkaniach Rady UE, gdy omawiane są sprawy regionów. Z tej perspektywy istnieją cztery możliwości reprezentacji państwa na posiedzeniach Rady. Jeśli w jakiejś dziedzinie wyłączne kompetencje ma federacja, obecny jest tylko jej przedstawiciel (m. in. w obszarze budżetu, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz ochrony konsumentów). Gdy natomiast federacja ma główne kompetencje, przedstawicielowi federacji towarzyszy reprezentant regionu (m. in. w dziedzinie rolnictwa, ochrony środowiska i transportu). Z kolei gdy główne kompetencje mają regiony, przedstawicielowi regionu towarzyszy reprezentant federacji (m. in. w dziedzinie przemysłu i badań). W sytuacji gdy regiony mają wyłączne kompetencje, w posiedzeniu Rady uczestniczy tylko przedstawiciel regionów (m. in. w dziedzinie kultury, edukacji, młodzieży i turystyki)<sup>67</sup>.

Tabela 3. Kompetencje rządu i regionu w poszczególnych obszarach tematycznych

Kompetencje	Dziedzina
Wyłącznie federalne	Budżet, WSISW, ochrona konsumentów
Głównie federalne, udział regionu	Rolnictwo, ochrona środowiska, transport
Głównie regionu, udział federacji	Przemysł, badania
Wyłącznie regionalne	Kultura, edukacja, turystyka, młodzież

Źródło: opracowanie własne

<sup>66</sup> Współczesne regiony prowadzą także własną politykę zagraniczną. Na przykład w ramach rządu flamandzkiego istnieją wyspecjalizowane struktury zajmujące się sprawami europejskimi. Niektóre stanowiska w belgijskiej służbie dyplomatycznej i konsularnej zajmują przedstawiciele regionów. Flandria ma dziewięć przedstawicielstw dyplomatycznych oraz siedemdziesiąt przedstawicielstw ekonomicznych mających status dyplomatyczny. W belgijskim Stałym Przedstawicielstwie przy WE pracuje jedenastu przedstawicieli rządu flamandzkiego, którzy uczestniczą w pracach komitetów i grup roboczych UE oraz COREPER. Z kolei dyplomaci reprezentujący Walię mają status dyplomatyczny nadany przez Zjednoczone Królestwo. W Brukseli pracuje dziesięciu przedstawicieli tego regionu. Państwo nie ma wpływu na wybór dyplomatów, a jedynie używa im statusu dyplomatycznego. Także niemieckie landy mają swoje przedstawicielstwa w Brukseli, te jednak nie mają statusu dyplomatycznego.

<sup>67</sup> Zauważmy, że wraz z rozwojem integracji europejskiej zmienia się klasyfikacja poszczególnych dziedzin do powyższych kategorii. Np. ochrona środowiska została w 2002 r. przesunięta z kategorii drugiej do trzeciej. Z kolei w ramach reformy z 2001 r. uzgodniono, że w obszarze rybołówstwa będzie się wypowiadał przedstawiciel Flandrii, w przypadku polityki rolnej przedstawicielowi federacji asystować będą reprezentanci Walonów i Flamandów.

## Atrybuty suwerenności Jeana Bodina w Unii Europejskiej

Możemy zadać pytanie, na ile suwerenność dzisiejszego państwa członkowskiego Unii Europejskiej zmieniła się od czasów Bodina. Odpowiadając na nie, porównamy omówione na wstępie atrybuty suwerenności Jeana Bodina ze stanem współczesnym.

### Stanowienie prawa

Państwo członkowskie Unii Europejskiej zachowuje możliwość stanowienia prawa w sferach cywilnej, administracyjnej i karnej. Stanowienie prawa w sferze gospodarczej (I filar) należy do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej. Występuje proces przejmowania kompetencji ustawodawczych organów państw członkowskich, czyli części suwerenności, przez instytucje ponadnarodowe. Coraz więcej obszarów objętych jest wspólnotową metodą podejmowania decyzji, a coraz więcej kwestii, do których stosuje się metodę międzyrządową, rozstrzyga się większością kwalifikowaną. Procesowi temu towarzyszy zwiększenie wolności oraz praw obywateli, które są gwarantowane przez prawo europejskie<sup>68</sup>.

Utrata części kompetencji w stanowieniu prawa przez parlamenty narodowe kompensowana jest wpływem państw członkowskich na tworzenie prawa europejskiego. Postulowane zwiększenie roli parlamentów narodowych w stanowieniu prawa europejskiego ma się przyczynić do umocnienia legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Traktat konstytucyjny przewiduje ściślejsze włączenie parlamentów narodowych w proces przepływu informacji poprzez przesyłanie im aktów prawnych oraz przypisuje im ważną funkcję monitorowania zasady pomocniczości<sup>69</sup>.

### Decydowanie o wojnie i pokoju

W zakresie realizacji tego atrybutu suwerenności możemy wyróżnić aspekty prawny oraz faktyczny. Z punktu widzenia prawa należy zauważyć, że zagadnienia bezpieczeństwa i obrony należą do kompetencji państw członkowskich, co wcale nie oznacza, że mogą one swobodnie wypowiedzieć wojnę. Prawo do wypowiedzania woj-

<sup>68</sup> Jak to ujął Marek Safian, „zrelatywizowaniu pojęcia suwerenności towarzyszy znaczące zwiększenie pola wolności jednostek wobec państwa, otwarcie znacznie większej przestrzeni prawa i wolności gwarantowanych jednostce”. Marek Safian, Integracja a suwerenność systemu prawnego, „Rzeczpospolita” 87 (6770), 13 kwietnia 2004 r., s. C2.

<sup>69</sup> Zob. szerzej Jan Barcz, „Parlamenty narodowe w projekcie traktatu konstytucyjnego”, w: Jan Barcz (red. naukowa), „Przyszły traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE”, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 122–156. Proces zacieśniania współpracy między parlamentami narodowymi rozwija się od 1989 r., kiedy to utworzona została Konferencja komisji ds. parlamentów narodowych.



ny ogranicza prawo międzynarodowe. Karta Narodów Zjednoczonych stanowi, że siły militarnej można użyć jedynie w celu obrony przed agresją.

Państwa europejskie, które są członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego, wspólnie decydują w sprawach bezpieczeństwa. Współpraca międzynarodowa w dziedzinie obrony i przemysłu zbrojeniowego oraz specjalizacja w ramach sojuszu czyni, że zdolności militarne poszczególnych państw europejskich stają się niesymetryczne, co oznacza, że brakuje im podstawowych komponentów wojskowych. Działania zbrojne mogą być podejmowane tylko wspólnie z innymi państwami. Państwa europejskie rozpoczęły także ściślejszą integrację w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>70</sup>.

### Powoływanie najwyższych urzędników

Na szczeblu Unii Europejskiej nie ma regulacji dotyczących administracji publicznej w państwach członkowskich, bowiem uznaje się, że administracja publiczna jest domeną suwerennego państwa. Zgodnie z zasadą subsydiarności każdy kraj kształtuje reguły funkcjonowania i sposób powoływania najwyższych urzędników, czyli osoby kierujące państwem wybierane w toku procesu wyborczego. Urzędników apolitycznych powołuje się według określonych zasad, często w procedurze konkursowej, co ogranicza uznaniowość. Unijne regulacje dotyczące swobody przepływu pracowników, które zakazują stosowania dyskryminacji według kryterium obywatelstwa, nie dotyczą stanowisk związanych z ochroną interesu i wykonywaniem władzy państwa.

Rozszerzanie tematycznych związków między administracjami publicznymi państw członkowskich i między tymi państwami a instytucjami europejskimi prowadzi do europeizacji administracji publicznych, czyli do konwergencji i upodabniania się struktur administracyjnych oraz standaryzacji służb cywilnych w państwach członkowskich<sup>71</sup>.

Państwa mają także pewien wpływ na wybór wyższych urzędników Unii Europejskiej. Jednakże konieczność wycofania niektórych kandydatów zgłoszonych do Komisji Barroso wskazuje, że swoboda w wysuwaniu kandydatów na komisarzy przez państwa jest coraz bardziej ograniczona. Inne wyższe stanowiska w Unii Europejskiej obsadzane są w drodze konkursów, a państwa nie mają na to wpływu.

### Rozstrzygnięcie sporów i prawo łaski

W zakresie rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, administracyjnego, karnego i pracy kompetencje należą do wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego. Instytucje sądownicze mają charakter państwowy. W swoim orzecznictwie stosują jednak także prawo stanowione na poziomie europejskim.

<sup>70</sup> Zob. szerzej: Jacek Czaputowicz, „Rozwój instytucjonalny w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa”, w: Jan Barcz (red. naukowa), „Przyszły traktat konstytucyjny”, *op. cit.*, s. 189–221, Krzysztof Miszczak, „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa a rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony”, tamże, s. 169–188.

<sup>71</sup> Zob. P. Ahonon, R. Polet, M. Kelly, T. Larsson, Ch. Demmke, D. Bossaert, K. Nomden:., *Public Administration in the New Millennium: Some European Scenarios*. Maastricht, 17 lutego 2000 r., s. 9.

W określonych prawem sytuacjach istnieje możliwość wystąpienia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Bogate orzecznictwo ETS dotyczy zwłaszcza spraw uregulowanych na poziomie Unii Europejskiej, zwłaszcza w dziedzinach prawa gospodarczego i handlowego. W dziedzinie praw człowieka część kompetencji należy do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Wraz z rozwojem praworządności od czasu Bodina prawo łaski straciło na znaczeniu. Pozostałe kompetencje w tym zakresie w sprawach karnych należą do państwa.

### Bicie monety

Decydowanie o próbie, wartości i mierze pieniądza to, według współczesnych standardów, decydowanie o kursie wymiany waluty krajowej, ze wszystkimi konsekwencjami ekonomicznymi z tego wynikającymi. Etapy prowadzące do Unii Gospodarczo-Walutowej obejmowały zniesienie ograniczeń w przepływie kapitału, określenie kryteriów konwergencji (fiskalnych, monetarnych, kursu walutowego) oraz wprowadzenie euro. Można więc uznać, że państwa należące do sfery euro zrzekły się suwerenności w tym zakresie na rzecz instytucji Unii Europejskiej. Nastąpiło uwspólnotowienie polityki monetarnej, przekazanie kompetencji Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

### Nakładanie podatków

Wysokość podatków określają państwa, co jest potwierdzeniem ich suwerenności. Decyzje w kwestiach podatkowych na poziomie UE wymagają jednomyślności. Część państw, w tym Wielka Brytania i Polska, są przeciwne przeniesieniu tej dziedziny do systemu głosowania większościowego. W konsekwencji na przykład podatek dochodowy od zysków firm w poszczególnych państwach członkowskich różni się zasadniczo: najniższy jest w Estonii, gdzie wynosi 0 %, najwyższy w Niemczech – ponad 38%. Zgłaszane są wszakże propozycje zwiększenia kompetencji UE w zakresie ustalania wysokości podatków. Na przykład Niemcy proponują określenie minimalnej stawki podatku od przedsiębiorstw, co miałoby zapobiec „nieuczciwej konkurencji podatkowej” i przenoszeniu inwestycji do nowych państw członkowskich, gdzie podatki są niższe<sup>72</sup>.

Na szczeblu wspólnotowym Unia Europejska wprowadza jednolite standardy w zakresie podatków pośrednich, a więc wartości podatku VAT i akcyzy. W zakresie VAT minimalna stawka dla towarów i usług wynosi 15%, ale stosowane są wyjątki, na przykład w zakresie tzw. usług pracochłonnych dla dziewięciu państw starej Unii. Podatki w formie ceł określone są na szczeblu Unii Europejskiej.

### Określanie języka państwowego

Decydowanie o języku narodowym należy do kompetencji państwa. Państwo nie może jednak, tak jak w czasach Bodina, narzucać języka wszystkim swoim obywatelom.

---

<sup>72</sup> Zob. Anna Słojewska, „Podatki każde państwo ustala samo”, „Rzeczpospolita” 124 (6807), 28 maja 2004, s. B1.

lom. Rozwinęło się prawodawstwo w zakresie praw człowieka, które przyznaje mniejszościom narodowym prawo do posługiwania się swoim językiem, także w sprawach urzędowych. Współczesne państwo zobowiązane jest do zapewnienia nauczania w języku mniejszości narodowej<sup>73</sup>.

Zarazem język narodowy jest decydującym czynnikiem zachowania tożsamości narodowej. W Unii Europejskiej dokumenty tłumaczone są na wszystkie języki państw członkowskich. Stan realizacji atrybutów suwerenności Jeana Bodina możemy podsumować w tabeli.

Tabela 4. Stan realizacji atrybutów suwerenności Jeana Bodina w Unii Europejskiej

Atrybuty suwerenności	Kompetencje państwa	Kompetencje UE
Stanowienie prawa	++	++
Decydowanie o wojnie i pokoju	++	+
Powolywanie najwyższych urzędników	++	+
Rozstrzyganie sporów i prawo łaski	++	++
Bicie monety	—	++
Nakładanie podatków	++	+
Określanie języka państwowego	++	+

Źródło: opracowanie własne.

Legenda: ++ znaczne kompetencje, + pewien wpływ, — brak kompetencji

Z powyższego zestawienia widać, że państwa mają kompetencje w większości dziedzin uznanych wcześniej za domenę suwerennego państwa, jednak w większości przypadków dzielą je z Unią Europejską. W decydowaniu o pieniądzu Unia Europejska ma w państwach strefy euro kompetencje wyłączne, natomiast w innych wypadkach wpływa swoimi uregulowaniami na sposób rozstrzygania spraw na poziomie państwa.

<sup>73</sup> Przykładem nabywania znaczenia przez języki mniejszości narodowych jest kampania Katalonii, aby uznać język kataloński za język urzędowy Unii Europejskiej.

## Konkluzje

Pojęcie suwerenności ma wiele znaczeń, które zależą od etapu rozwoju historycznego. Nie jest tak, że państwa akceptują określone prerogatywy, których suma składa się na suwerenność; najpierw akceptują suwerenność, a następnie kolektywnie decydują o jej treści. Współczesne państwa przekazują część tradycyjnie rozumianej suwerenności na rzecz instytucji międzynarodowej, gdy leży to w ich interesie. Przykładem ograniczenia formalnej suwerenności do realizacji określonego interesu jest rezygnacja z walut narodowych i przyjęcie waluty wspólnej – euro.

Suwerenność przestaje być zaporą przed ingerencją z zewnątrz, a staje się kartą przetargową polityki. Państwa tracą niektóre tradycyjne atrybuty suwerenności, ale pozyskują nowe techniki realizacji interesów. Ważna staje się nie tyle formalna, co efektywna suwerenność, która oznacza nie tyle niezależność państwa od czynników zewnętrznych, co jego zdolność do realizacji własnych interesów i stanowienia o swoim losie.

O podziale kompetencji państwa i Unii Europejskiej decyduje kryterium funkcjonalne. Sfera gospodarcza jest domeną Unii Europejskiej, podczas gdy kwestie polityczne, bezpieczeństwa i sprawiedliwości leżą w większym zakresie w kompetencji państw członkowskich. Integracja europejska obejmując coraz to nowe dziedziny życia gospodarczego, społecznego i politycznego, ogniskuje się coraz bardziej wokół porządku funkcjonalnego, kosztem porządku terytorialnego. Dynamika zmian działa na rzecz przejmowania coraz większej liczby kompetencji przez Unię Europejską.

---

# The Role of the State in the European Union

The topic of this analysis is the sovereignty of the contemporary state. The attributes of sovereignty will be discussed in their classic understanding by Jean Bodin, with the aim of presenting the evolution of sovereignty as affected by European integration. The paper will also present the views of various authors on the essence of European integration. Some of these authors maintain that the process ultimately leads to the strengthening of the national state, while others suggest that the result will be the weakening, transformation or even disappearance of the national state. Somewhere between these extreme positions a concept of multi-level governance is placed, which is to be discussed in a further part of this paper. The outcome of the analysis shows that while losing some attributes of their sovereignty, EU Member States gain new techniques to safeguard their interests.

## Classic understanding of sovereignty

The concept of „sovereignty“ derives from the Latin word *superanus*, meaning someone being above others and not recognising any other authority. The concept was introduced in the 13<sup>th</sup> century by Beaumanoir<sup>1</sup>. F. H. Hinsley defines sovereignty as „the existence of ultimate and absolute power within the community“, while at the same time „no such ultimate and political power can be seated anywhere else“<sup>2</sup>. This author also maintains that the existence of the state is necessary but not sufficient for sovereignty. State forms could exist that are not sovereign<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> See Walter Ullman, *A History of Political Thought: The Middle Ages*, Penguin, Harmondsworth 1965, p. 156.

<sup>2</sup> F. H. Hinsley, *Sovereignty*, (1966), Cambridge University Press, Cambridge 1986, p. 26. The author presents the evolution of the concept of sovereignty which occurred in response to the emergence of state as a basic organisational form of social and political life. Nicolas Greenwood Onuf suggests the above insert in italics (supplied by the author) seems redundant, unless it was added to highlight the independence of the political community from other communities. If the power in a political community is indeed final and absolute, no any other power with the same attributes can be found anywhere else. Greenwood Onuf, *The Republican Legacy in International Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, p. 120.

<sup>3</sup> Barry Buzan also states that sovereignty may exist in a non-territorial form although this is difficult in practice. Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, p. 182.

The dispute on whether sovereignty is of a legal or political nature is a permanent feature in debates on sovereignty and the divide of the dispute runs between the disciplines of human knowledge. It comes as no surprise that experts in international law emphasise the legal nature of sovereignty while those in political science – the political nature thereof. Alan James defines sovereignty in legal terms. For him sovereignty means the conditions that prepare a state to exist in an international sphere, i.e. constitutional independence. Sovereignty is a „legal, absolute and unitary condition“<sup>4</sup>. Legality means that a sovereign state is not subordinated to any other state and that it is treated equally with other states in international law. *Absoluteness* does not refer to absolute power but rather denotes the fact that sovereignty is neither a relative status, nor any transitional state. It either exists or does not exist at all. And, finally, unitarity means that the state wields supreme powers within its jurisdiction, which does not preclude the federal nature of a state or any other kind of division of powers.

On the other hand, political scientists suggest that sovereignty is primarily of a *political* nature because it concerns, above all, power and force. As stated by one of the authors back in the 1930s, „theories of sovereignty are theories of politics and force“<sup>5</sup>. From the viewpoint of the researcher of international relations, this aspect of sovereignty is the most interesting.

Two meanings of sovereignty can be distinguished: sovereignty as an organisational principle of international relations, and sovereignty as a feature of states<sup>6</sup>. In the first meaning, which might be termed universalistic, sovereignty is an institution of the international community. It regulates relations between states, and imposes constraints on them in line with the non-interference principle. In the second meaning, which might be called particularistic, sovereignty is associated with the effective exercise of power and the freedom of states to see to their interests, including the conquest of other states.

Jean Bodin is held to be the first theoretician of sovereignty who defined it as absolute power, unlimited in terms of characteristics, function and time<sup>7</sup>. Bodin distinguished eight attributes of sovereignty, with the first one being the most important because it encompasses all other attributes, and pertains to „making laws for everybody and everyone (...) without someone else’s consent, no matter whether superior, equal or inferior“<sup>8</sup>. The second attribute is the right to declare war and

---

<sup>4</sup> Alan James, *Sovereign Statehood*, London 1986, p. 39. See also Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, pp. 32–33.

<sup>5</sup> Hymen Ezra Cohen, *Recent Theories of Sovereignty*, University of Chicago Press, Chicago 1937, p. 3, see also: James Gow, *Shared Sovereignty, Enhanced Security. Lessons from the Yugoslav War*, in: Sohail H. Hashmi (ed.), *State Sovereignty. Change and Persistence in International Relations*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 1997, p. 167.

<sup>6</sup> Alexander B. Murphy, *The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations*, in: Thomas J. Biersteker, Cynthia Weber (eds.), *State Sovereignty as social construct*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, pp. 81–120.

<sup>7</sup> See: Jean Bodin, *On Sovereignty, Four Chapters from The Six Books on Commonwealth*, in: Julian H. Franklin (ed. and translation), Cambridge University Press 1992, p. 3.

<sup>8</sup> Jean Bodin, *On Sovereignty...*, p. 56.

conclude peace, which is connected with the sovereign maintaining armed forces. These attributes pertain to the state's security. The third attribute of sovereignty is appointing supreme officials and judges, who exercise power in the name of the monarch. The fourth and fifth prerogatives of sovereignty are the right to judge in the last instance and the right to grant clemency or declare amnesty. The sovereign may not pass these rights to another person<sup>9</sup>. The sixth attribute of sovereignty is the right to mint coins. This right is also an inalienable part of royal powers and cannot be transferred and conferred on anyone else, because „indeed, after the law itself, there is nothing of greater consequence than the title, value, and measure of coins“<sup>10</sup>. The seventh prerogative of sovereignty is the right to impose taxes on subjects, including the right to grant privileges in the form of tax exemptions. The eighth prerogative is the right to decide about language, including the right to force citizens to adopt the official language of the state.

---

<sup>9</sup> Bodin describes how Francis I withdrew from the attempt to pass the power of granting clemency to his mother, after Parliament protested on the grounds that it could not be done without prejudice to royal majesty.

<sup>10</sup> Jean Bodin *On Sovereignty...*, p. 78.



## Territoriality

There is an analogy between sovereignty and property rights, derived from Roman private law<sup>11</sup>. Hedley Bull derived the concept of sovereignty from the idea that certain territories and people living in them are the hereditary property of individual rulers. From this, the concept of mutual recognition of jurisdictional exclusivity on certain territory has been derived<sup>12</sup>. On the other hand, Gerard Ruggie states that „the modern system of governance is characterised by divisions into territorial and mutually exclusive enclaves of legal exclusivity“<sup>13</sup>. Again, Friedrich Kratochwil points out the influence of the concept of territorial sovereignty upon the formation of modern state systems<sup>14</sup>. Sovereignty and territoriality combined provide the essence of the Westphalia state, even though they are separate institutions. Territoriality emphasises the scope of jurisdiction and indicates that the latter ends beyond the borders of a given state. One of the important prerogatives of sovereignty is the right to control entry into state territory.

Territoriality also has a psychological dimension. People are attached to their territory, their homeland. These links are of an emotional nature, and reach out much beyond strictly economic relations. The territory is not given *a priori* to the states but is a response to various geographical and spatial features such as rivers or mountains<sup>15</sup>. But the territory of a state has not always formed as the result of historical process. In the United States, Canada, Australia, and in many African countries, state territory was determined by arbitrary decisions during the colonial era<sup>16</sup>.

Jens Bartelson called the dilemma of whether sovereignty comes before territoriality or territoriality before sovereignty, a chicken or egg situation. This is a question of whether a territory encompassed by borders was a necessary condition for emerging sovereignty, or whether sovereignty was a necessary condition for the

---

<sup>11</sup> Friedrich Kratochwil, *Sovereignty as Dominium: Is There a Right of Humanitarian Intervention*, in: Gene M. Lyons, Michael Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London 1995, p. 34.

<sup>12</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Macmillan, London and Basingstoke 1977, p. 19. In an article published in 1997 in *Daedalus*, Bull engages in the defence of state sovereignty and its central role in international relations further still than in „The Anarchical Society“. See Hedley Bull, *The State's Positive Role in World Affairs*, *Daedalus* vol. 108, N<sup>o</sup> 4 (Fall 1977), pp. 111–123.

<sup>13</sup> John Gerard Ruggie, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, *International Organization* vol. 47, N<sup>o</sup> 2, p. 151.

<sup>14</sup> Friedrich Kratochwil, „Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System“, *World Politics* vol. 39, N<sup>o</sup> 1 (1986) p. 17.

<sup>15</sup> See David B. Knight, *Geographical Considerations in a World of States*, in: Robert H. Jackson, Alain James (ed.), *States in a Changing World. A Contemporary Analysis*, Clarendon Press, Oxford 1993, pp. 26–45.

<sup>16</sup> Robert H. Jackson, *Sub-Saharan Africa*, in: Robert H. Jackson, Alain James (ed.), *States in a Changing World. A Contemporary Analysis*, Clarendon Press, Oxford 1993, p. 142.

emergence of closed territories<sup>17</sup>. Is sovereignty beyond the territory, or within the territory? In other words, can the concepts of sovereignty and territoriality be separated and then, would we still be dealing with sovereignty? From the viewpoint of the correct interpretation of European integration processes, these questions are important.

The majority of authors describing the historical process of the emergence of sovereign states suggest that the emergence of sovereignty was the cause of the delimitation of the area of Europe, dividing it into the territories of individual states. In other words, sovereignty has been ontologically older than territory. Some opinions, however, are opposite, such as that of John Hertz, who states that the modern state is „a centralised territorial unit, and that power, sovereignty and independence result from this territoriality“<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Jens Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge University Press 1995, p. 30.

<sup>18</sup> John Hertz, *International Relations in the Atomic Age*, New York 1959, p. 58. Cited after: Jens Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge University Press 1995, p. 30.

## Relativism of state sovereignty

Sovereignty is never a fully realised condition of the complete independence of legal order, nor its full implementation, presumed in advance by a sovereign. Sovereignty is more of a process than a state (the process nature of sovereignty) and thus needs continuous support. Sovereignty is an ideal that is never fully achievable. Each step towards achieving it requires effort and means in order to implement the legal order in force and prevent any behaviour incompatible with the principle of sovereignty<sup>19</sup>. On the other hand, Friedrich Kratochwil states that the rights to sovereign domination, such as autonomy, territorial integrity and non-interference, result from participation in an international sovereignty play and not from the delegation of powers to governments by respective societies. The rights of states, such as declaring wars or appointing ambassadors, are not aggregated rights obtained by governments from citizens, but result from the institutional nature of sovereignty and processes external to the state<sup>20</sup>.

The concept of shared sovereignty, which derives from the German experience of federation, means that the central government shares its sovereignty with other institutions of society<sup>21</sup>. Contemporary states having gained experience in sharing sovereignty in the domestic dimension adapt more easily to the process of European integration. On the other hand, sovereignty as a resource, as derived from the French historical experience, means that it can be exchanged in relations with other actors. It presumes the possibility of giving up and then recovering parts of sovereignty and regaining a state of full autonomy. Both these concepts, i.e. shared sovereignty and sovereignty as a resource are present in the discourse on European integration.

The practitioners of international relations stress that the concept of sovereignty is not a set of principles fixed once and for all, which have to be observed by states. It is more like a constantly changing description of the basic activities of states. In the opinion of Thomas S. Heller and Abraham D. Sofaer, practically everything that states wish to do in order to increase their capacity to cope with current problems is exercising sovereignty rather than diminishing it. States not capable of committing themselves to certain policies or those that resist delegating powers to international institutions or private organisations in order to implement these policies are depriving themselves of possibilities for potential development<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Oran Yung, *Compliance and Public Authority*, John Hopkins University Press, Baltimore 1979, pp. 122–124.

<sup>20</sup> Friedrich Kratochwil, *Sovereignty as Dominium*, p. 34.

<sup>21</sup> Ghita Ionescu, *Between Sovereignty and Integration: Introduction*, in: Ghita Ionescu (ed.), *Between Sovereignty and Integration*, Croom Helm, London 1974, pp. 15–16, (7–24).

<sup>22</sup> See: Thomas C. Heller, Abraham D. Sofaer, *Sovereignty: The Practitioners' Perspective*, in: Stephen D. Krasner (ed.), *Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities*, Columbia University Press, New York 2001, pp. 24–52.

The theoreticians of international relations are inclining towards the opposite opinion, namely that the sovereignty of state is a theory on the placement of ultimate power rather than an empirical description of reality. Sovereignty can be stated as a supremacy of the national community both in relations with the greater world community and various local communities<sup>23</sup>.

Stephen D. Krasner points out the ambiguity of the concept of sovereignty, presenting four distinct meanings. Firstly, internal sovereignty is associated with the organisation of political power and its ability to exercise control through public institutions within defined borders. The inability to effectively regulate economic activities or maintain internal order is interpreted as a loss of (internal) sovereignty.

Secondly, interdependence sovereignty, is being equated with the level of control exercised by public authorities over the movement of goods, capital, persons and ideas across the borders of a given state. This pertains to the capability of regulating these movements by the contemporary state under the present conditions of globalisation and European integration. The inability to exercise such control is equated to a loss of sovereignty understood as a negative right to „exclude – people, capital, ideas, foreign powers, and so on“<sup>24</sup>.

Thirdly, international-law sovereignty pertains to the mutual recognition of the formal jurisdictional independence of territorial units, i.e. states. Under this meaning, sovereignty is understood as the right had by certain entities to enter international covenants (sovereign states may conclude treaties). International lawyers understand sovereignty this way.

Fourthly, Westphalian sovereignty pertains to such political organisation that excludes external actors from power structures within a given territory. It is a model of organising political life on the grounds of territoriality (internal sovereignty) and autonomy (external sovereignty). In the Westphalian model, sovereign states are, from the formal legal point of view, separate structures of political power, and the legal authority of the state is the sole arbitrator of proper behaviour within a defined territory<sup>25</sup>.

The individual elements of sovereignty do not constitute any organic entity. For this reason, the loss of sovereignty in one aspect might not mean losing it in

---

<sup>23</sup> See in particular John Boli, *Sovereignty from a World Polity Perspective*, in: Stephen D. Krasner (ed.), *Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities*, Columbia University Press, New York 2001, p. 55.

<sup>24</sup> James A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, N° 1 (March) 1996, p. 45.

<sup>25</sup> Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, New Jersey 1999, pp. 3–4, 12–14. Stephen D. Krasner, *Compromising Westphalia, „International Security“*, vol. 20, N° 3, (Winter 1995), pp. 115–151. See also Kjell Goldman, *Transforming the European Nation-State*, SAGE Publications 2001. According to James A. Caporaso „The Westphalian system refers to the organisation of the world into territorially exclusive, sovereign nation-states, each with an internal monopoly of legitimate violence“. James A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-modern?*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, N° 1 (March) 1996, p. 34.

other aspects. Westphalian sovereignty might be limited as a result of coercion and external interference, or by voluntary decisions, via conclusion of treaties and contracts, which represent a form of invitation for external players to engage in internal affairs<sup>26</sup>. In Stephen Krasner's opinion Westphalian sovereignty and the sovereignty based on international law are examples of organised hypocrisy, which mean that the norms of sovereignty and the actual actions of states are divergent<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> The submission to the jurisdiction of authorities appointed under the European Convention of Human Rights is an example of such voluntary decision. S. D. Krasner indicates four ways in which states bypass the principle of autonomy. These are: contract, covenant, coercion, and imposition. See: Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, pp. 25–40.

<sup>27</sup> Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy* 1999.

## The essence of European integration

Integration is a closer form of relations than interdependence, because it goes further in the way of tying individual elements into a single body. As a result, integration is more restrictive for the sovereignty of the entities involved. Thus it is 'more exclusive, more difficult to reverse because it binds legal entities more closely through legal instruments'<sup>28</sup>. European states, however, have chosen integration because interdependence was inadequate to match the needs of important objectives in international policy.

The original 1957 Treaties of Rome did not provide for such basic limitations of the sovereignty of Member States as witnessed today. The evolution of European law occurred on an as-needed basis along with the European integration process<sup>29</sup>. Owing to four doctrines developed by the European Court of Justice, the European Union resembles the legal structure of a federal state. Firstly, the norms of the *acquis communautaire* pertaining to relations between public authorities and individuals have a direct effect. Secondly, European law prevails over national law irrespective of whether the given act of national legislation has been enacted prior to the European act concerned or later. Thirdly, with the view to ensuring more effective implementation of the tasks entrusted to the European Communities, they have the right to conclude international covenants. Fourthly, the European Union has granted to individuals the right of direct recourse to courts in human rights matters<sup>30</sup>.

The sovereignty present in the European Union is understood as a feature of states and as an institution of the international community. At the system level, the logic of sovereignty as an institution, also termed post-sovereignty, occurs, while at the level of Member States – the logic of sovereignty occurs as a feature. This dualism of sovereignty is also noted by Ole Waever, who introduces the distinction between system sovereignty (post-sovereignty) where it is an organisational principle, and the sovereignty of state (i.e. of a part of the system), where it is an attribute. States that operate according to their own logic of sovereignty encounter a separate political centre, the European Union, governed by a different logic of sovereignty. This logic differs, however, from the logic of supranationality, and for this reason there is no direct contest for sovereignty between these two logics.

---

<sup>28</sup> Alan S. Milward, Vibeke Sørensen, *Interdependence or integration? A national choice*, in: Alan S. Milward et al., *The Frontiers of National Sovereignty, History and Theory 1945–1992*, Routledge, London and New York 1993, p. 19.

<sup>29</sup> Ann Marie Burley, Walter Mattil, *Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, *International Organization* 47 1993, pp. 41–76.

<sup>30</sup> Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, pp. 235–236.

Sovereignty means external independence and internal power so that it is a meeting point between the international and intra-state sphere. In the European Union, the difference between these two spheres disappears; there is no separation between a hierarchical order within and an anarchical order outside. These two spaces interpenetrate: the international sphere enters into the intra-state space, which, in turn, penetrates outside, into international space<sup>31</sup>. As a result, a new quality appears, as something which is specifically „of the Union“. The sequence is as follows: first there is an „internalisation“ of the European Union space through excluding it from internationalisation (externalisation). This process proceeds through the transfer of some attributes of the sovereignty of a nation-state to the European Union, which leads to creation of an extra-state political existence. Secondly, the prior statehood (internality) loses some attributes of sovereignty and undergoes localisation i.e. it becomes a variety of a wider entity<sup>32</sup>. The differences between various statehoods cease to be as clear-cut as the differences between traditional nation-states. The states are no longer separated by impermeable borders and thus they cease to differ from one another in terms of economic principles, currency and citizenship.

Andrew Moravcsik's intergovernmental approach assumes that membership in the European Union strengthens the internal autonomy of the state. Alan S. Milward goes as far as to state that the strengthening of the sovereignty of the national state and the effective solving of problems in the field of citizens' well-being and security is the essence of European integration<sup>33</sup>. This means that the modern European state „can only exist in a transformed form, as the bargaining state, and that an old-fashioned independent state without the EU is impossible“<sup>34</sup>. Without European integration, the nation-state would be jeopardised. The process of European integration itself occurs through the transfer of a part of sovereignty in the economic sphere (low politics) with the aim of more effective safeguarding of their political and security-related interests (high politics)<sup>35</sup>.

State sovereignty is a prerequisite for the proper functioning of the system, as it enables solving disputes and allocating public goods. As Philippe C. Schmitter put it: „Without sovereignty – without a definitive and superordinate centre for the

---

<sup>31</sup> Thomas Diez, Richard Whitman: *Analyzing European Integration, Reflecting on the English School: Scenarios for an Encounter*, p. 6, Tanja E. Aalberts, *The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading*, JCMS 2004, Vol. 42, N° 1, p. 24.

<sup>32</sup> Jadwiga Staniszkis states that the essence of sovereignty is „to reproduce difference“ while the essence of European integration is to „abolish difference“. Jadwiga Staniszkis, *Władza globalizacji*, Scholar, Warsaw 2003, p. 56.

<sup>33</sup> Allain S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London 1992, Allain S. Milward (ed.), *The Frontier of the National Sovereignty: History and Theory 1945–1992*, Routledge, London 1993.

<sup>34</sup> Ole Wæver, Identity, Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in EU Studies, *Journal of International Affairs* vol. 48, N° 2 (Winter 1995), p. 427.

<sup>35</sup> Allain S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Andrew Moravcsik, *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Working Paper 52, Cambridge, MA, Harvard University Press 1994.

resolution of conflicts or for the allocation of public goods – there is only a process and hence no definite person or body that can be held accountable for its actions in the public realm<sup>36</sup>.

Thus the integrating states retain their sovereignty, which is „left“ with them rather than passed on to the Union level. This sovereignty is exercised jointly, and the transfer thereof to EU institutions is a reversible process. The European Union is an international institution that aims at facilitating co-operation between Member States, and European law is international law consented to by sovereign states<sup>37</sup>. In this case, the political community is limited to the borders of individual states, and the European Union continues as a *societas*<sup>38</sup>.

One of the characteristic features of the European Union is that regional, national and supranational levels of authority overlap one another. In a given geographical area, some matters are regulated at the regional level by a territorial self-government (local government), other matters – by the state at the national level and others still – at the supranational level by the European Union. The fact that the European Union exercises functions that once belonged to the states does not imply that it becomes sovereign and the state is less sovereign. The European Union is organised as a network, where sovereignty is combined and divided rather than transferred to a higher level<sup>39</sup>. Ole Waever states that the „hierarchical construction of political sovereignty is not replaced by a new order where states perform roles analogous to those of regions in nation-states“<sup>40</sup>. On the other hand, for Friedrich Kratochwil, the process of European integration consists rather in accessing invisible resources and gaining control thereof than in transferring sovereignty onto a supranational level. As a result, individuals acquire certain assets without becoming their sovereign owners<sup>41</sup>.

If we assume that sovereignty means the monopoly to use force within a defined territory, as stipulated by the minimalist concept of Max Weber, the nation-state retains sovereignty. This is because the European Union has no armed or police

---

<sup>36</sup> Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?*, Rowman & Littlefield, Lanham, Boulder, New York, Oxford 2000, p. 16. See also: Philippe C. Schmitter, *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Conditions; If the Nation-State Were to Withers Away in Europe, What Might Replace It?* in: Svante Gustavson, Leif Lewin (ed.), *The Future of the Nation State*, Nerenius & Santeris and Routledge, Stockholm 1996, pp. 211–244. On the topic of the evolution of a new form of state in the European Union, which is not a form of the nation-state, see: Ben Rosamund, *Mapping the European Condition: Theory of Integration and the Integration of Theory*, *European Journal of International Relations* 1 N<sup>o</sup> 3 1995, p. 403.

<sup>37</sup> The issue is discussed by J.H.H. Weiler, *European Neo-constitutionalism: In search of Foundations for the European Constitutional Order*, *Political Studies* 44 (1996).

<sup>38</sup> Robert H. Jackson, *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*, Oxford University Press, Oxford 2000, p. 346.

<sup>39</sup> Robert O. Keohane, Stanley Hoffmann, *Institutional Change in Europe in the 1980s*, in: *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*, Robert O. Keohane, Stanley Hoffmann (ed.), Boulder, Westview 1991, p. 13.

<sup>40</sup> Ole Waever, Identity, *Integration and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in EU Studies*, *Journal of International Affairs* vol. 48, N<sup>o</sup> 2 (Winter 1995), p. 430.

<sup>41</sup> Friedrich Kratochwil, *Sovereignty as Dominium*, p. 28.



forces that could be used to enforce the observance of the law. On the other hand, the economic and political sanctions which the Union could implement, restrict the freedom of actions and thus the sovereignty of Member States. Political control is of great importance: when it is exercised irrespective of external factors it represents a feature of the state sovereignty, whereas when it occurs within supranational institutions, state sovereignty is weakened.

In the opinion of some authors, European integration results from the insufficiency of the nation-state. Thus, actions at a supranational level are undertaken in domains where the nation-state is ineffective<sup>42</sup>. As a consequence, a part of a nation's sovereignty is implemented through the state, while the other part – jointly with other nations, by the supranational institutions of the European Union.

It is important to make a distinction between two models: a subsidiary state that refers to the Aristotelian theory of a self-sufficient state and absolutely requires a democratic system, and a welfare state, which refers to the ideal Platonic state and presumes the existence of a restricted democracy. The logic of the functioning of a subsidiary state is different to that of the welfare state. In the former case, the initiative still rests with the civic society, and state institutions interfere only in situations of social insufficiency, when society is not capable of solving a problem unaided (is not self-sufficient). In the case of welfare states, citizens are clients of the state and look towards the state for initiative and actions<sup>43</sup>.

The principle of subsidiarity supports the strengthening of the sovereignty of EU Member States. Subsidiarity means that particular tasks and objectives are implemented by those institutions closest to the individual<sup>44</sup>. It is thus opposite to the concept of accumulated sovereignty. The state should carry into effect only those objectives that cannot be effectively achieved by local communities, while a supranational organisation should carry into effect only those objectives that cannot be effectively achieved by states<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> See: Antoni Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Instytut Europejski, Łódź 2000, p. 339.

<sup>43</sup> Chantal Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995. On the other hand, Antoni Marszałek states: „the advantage of the model of a subsidiary state over the model of a welfare state consists in the former being based on the activity of the society and individuals, furnishing them with the conditions needed for their self-realisation and success, while in the latter the state replaces the activity of society taking away the chances of its own success and satisfaction“. Antoni Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska*, p. 332.

<sup>44</sup> Subsidiarism means help, support, subvention. See Chantal Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności*, Antoni Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska*, p. 321.

<sup>45</sup> This principle was aptly presented in *Quadragesimo anno*, Encyclical of Pope Pius XI: „Just as it is gravely wrong to take from individuals what they can accomplish by their own initiative and industry and give it to the community, it is also an injustice and at the same time a grave evil and disturbance of the right order to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organisations can do. Of its very purpose and nature, every social activity ought to assist members of the body social, and never destroy or absorb them.“ quoted after Antoni Marszałek.- RT} *Suwerenność a integracja europejska*, p. 324.

Under the principle of subsidiarity, the European Union shall pursue action only when it brings an added value compared with the situation when the action is undertaken at the state level. At the same time, the EU supports community actions following the principles of autonomy, efficiency of task implementation and proportionality in terms of scale and means (the principles of civic society)<sup>46</sup>.

The principle of subsidiarity was described in Article 9 para 3 of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, as follows: „in areas that do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at the central level or at the regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at the Union level.“<sup>47</sup>. The Commission is under obligation to apply the principle while the National Parliaments may check if the subsidiarity principle has not been breached. When the latter is so found by one-third of the National Parliaments, the Commission will be required to alter its proposal.

---

<sup>46</sup> See: Anna Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, Samorząd Terytorialny 1998, № 10.

<sup>47</sup> Treaty Establishing a Constitution for Europe, Part I, Title III Union Competences, Article I-1, 3, Official Journal C 310 of 16 December 2004.

## Transferring sovereignty onto the supranational level

The supporters of the Community approach regard integration as a process that cannot be trivialised by stating that it is totally under the control of nation-states, which are able to develop or contain it at will. The European Union is not only an instrument to be used by states, because it alters the traditional state and affects its actions. The pivotal question does not pertain to relations between the European Union and the state but to the scope of the interaction. Supranationality means the permanent loss of sovereignty by a nation-state to the benefit of a supranational structure. On the other hand, James Caporaso notes that the European Union may integrate politically only through crossing the limits of sovereignty of individual states and encouraging them to accept a subordinate status and reconstructing sovereignty at a higher level. The European Union should be therefore seen as an embryonic political structure which surreptitiously takes over „power“ from the Member States, and gradually assumes a separate status of sovereignty<sup>48</sup>. The reduction in the number of areas where the unanimous vote and right to veto (a traditional instrument of sovereignty) apply, also signifies the gradual weakening of the sovereignty of states that lose their powers in internal affairs, as well as protection from external factors<sup>49</sup>.

Taking away the territorial state's sovereignty occurs by its gradual „plucking“ from both the inside and outside. In the former case, international institutions, such as the International Monetary Fund and the World Bank „pluck“ sovereignty from public officials. In the latter case, society, in the state of organising itself, „plucks“ sovereignty from the state. The European Union is not a state and, as such, lacks many features of traditional sovereignty, nevertheless it has the capability to make decisions, co-ordinate actions, regulate markets, solve conflicts, produce goods, generate revenues and conduct elections<sup>50</sup>. These are not, by any means, minor competences. Through law-making and creating institutions, the European Union restricts the effects of anarchy transforming the international system to resemble an internal state system. European integration consists of law-making at the supranational level and subordinating states to a certain institution for settling disputes. In implementing European law the EU makes use of the existing state structures, which allows for radical reductions in financial spending.

---

<sup>48</sup> James A. Caporaso, *The European Union and Forms of State*, p. 35. In another fragment of the text, the author states that „nation-states“ constantly shift the functions to the supranational level and transfer competences to the sub-national level“. (p. 46).

<sup>49</sup> T. Christiansen, *European Integration between Political Science and International Relations Theory: the End of Sovereignty*, EUI Working Paper RSC n 94/4, European University Institute Florence 1994, Robert Schumann Centre.

<sup>50</sup> Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the European Union*, p. 17.

Two positions can be identified within the approach presuming the transformation of sovereignty. According to the first position, the power of the state „leaks out“ or „evaporates“ to the outside, to supranational organisations or entities outside state structures, such as transnational companies and civic society. For example, Susan Strange, who detects the transfer of power to non-state entities, is one of the followers of this opinion<sup>51</sup>.

According to the second position, citizens are increasingly questioning the power of the state and are shifting their loyalty towards social, ethnic, religious and regional groups inside the state. Viewed in this perspective, sovereignty of the state „breaks down“. Among the followers of this idea is, for example, James N. Rosenau, who notes that the loyalty of citizens towards the state has diminished, manifested in such processes as low election turnouts, tax fraud, circumventing law, military draft evasion or emigration<sup>52</sup>. Both these processes – the „leaking out“ and „breakdown“ of sovereignty occur together and complement one another. The first process will be best illustrated best by the metaphor of a pricked balloon whereas the second – by the metaphor of a collapsing house of cards<sup>53</sup>.

Ole Waever states that a sphere „transferred“ to the European Union no longer stays among issues covered by sovereignty. There is no such thing as an *a priori* list of features defining sovereignty either. Sovereignty is a form whose contents change constantly with time. For example, sovereignty in the Westphalia Treaty included the right to decide about the religion of the subjects. Later, religion ceased to be an attribute of sovereignty, which has not implied that the state has become less sovereign<sup>54</sup>.

The Member States of the European Union have given up important symbols of sovereignty, such as national currency and passports. The ties between a citizen and state sovereignty have thus loosened<sup>55</sup>. In the European Union, James Caporaso notes the co-occurrence of three forms of statehood: Westphalian, regulatory and post-modern, with these three categories not excluding one another. The regulatory state does not concern itself with redistribution, stabilisation or symbolic functions, it specialises, however, in international governance and control. On the other hand, Robert Keohane asserts that in the European Union, states lose the traditional prerogatives of sovereignty, such as legal supremacy, the right to mint coins, or the possession of truly independent armed forces, which could be capable of conducting war<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Susan Strange, *The Retreat of State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press, Cambridge 1996.

<sup>52</sup> James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton 1990.

<sup>53</sup> Kalevi J. Holsti, *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, p. 59.

<sup>54</sup> Ole Waever, *Identity, Integration and Security*, pp. 417–418.

<sup>55</sup> See: Thomas L. Ilgen, *Reconfigured Sovereignty in the Age of Globalization*, in: Thomas L. Ilgen (ed.), *Reconfigured Sovereignty*, Ashgate Publishing, Aldershot (UK), Burlington (US) 2003, p. 21.

<sup>56</sup> See Robert O. Keohane, *Ironies of Sovereignty: the European Union and the United States*. Paper prepared for the Journal of Common Market Studies, November 2002, p. 10.

Between states-parties to the Schengen Agreement, borders become completely permeable, and their crossing occurs without any control. One may thus deem that the Schengen Agreement limits traditionally construed sovereignty, because under its provisions the administrations of the Member States lose the right to control their own borders. At the same time, however, external borders are tightened in order to prevent illegal immigration and infiltration from outside, which brings in various forms of organised crime<sup>57</sup>. The borders within the European Union are like a permeable skin rather than impenetrable walls. The provisions on European citizenship adopted in the Treaty establishing a Constitution for Europe break yet another attribute of the sovereignty of a traditional nation-state<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Cf. U. Preuss, Two Challenges to European Citizenship, *Political Studies* 44 (1996).

<sup>58</sup> As Norbert Brieskorn SJ put it: „national citizenship may seem threatened by European citizenship, which is, in turn, restricted by the dispute on human rights“ Norbert Brieskorn SJ, *Znaczenie obywatelstwa europejskiego*, in: John Sweeney SJ, Jef Van Gerwen SJ, *Chrześcijaństwo a integracja europejska*, Wydawnictwo WAM, Kraków 1997, p. 317.

## Societas or universitas?

The followers of functionalist concepts maintain that European integration is a form of transition from *societas* to *universitas*. This leads to the creation of the united states of Europe, in a way similar to the process that occurred in North America. As a result of European integration, the sovereignty of Member States is reduced in favour of the European Union as a separate *polity*. Even now, the European Union is something more than just an international organisation. It is a separate political community, furnished by Member States with sovereignty in economic and social spheres. It is evidenced by the position of the European Court of Justice, which may take stands on the legality of the internal laws of Member States<sup>59</sup>. One may not exclude the possibility of the full transcendence of the sovereign nation-state as a model of legal and political orders<sup>60</sup>.

To the twenty-five Member States of the European Union, the possible creation of a new independent *polity* in Europe is a revolutionary change. Integrating Europe in a way similar to the organisation of the United States of America would undoubtedly alter the equilibrium of power in the world, but even then it would not be a change in the essence of the international system on a global scale, which is based on sovereign states. The outcome of this transformation would be simply a reduction in the number of states in the system, and the politically united European Union would continue as a part of the world of sovereign states<sup>61</sup>.

The universalistic nature of the European Union manifests itself through the „one person, one vote“ voting system whereas its pluralistic nature – in the „one state, one vote“ principle. The voting system adopted in the Treaty establishing a Constitution for Europe strengthens the universalistic elements by attaching more weight to the size of population in individual states. This system demonstrates more fully the proportions of power shared between the states. The size of a state's population somewhat „follows“ the state, and its citizens may not take a separate position, even if they disagree with the policy of their own state. Being „against“, they nevertheless strengthen the position of their government by their very existence. This system is like the system of single-mandate constituencies, but the strength of individual states differs from state to state.

A Member State of the European Union is therefore still a single political community. From this point of view it should be considered a unitary state because, within the European Council, it represents a single opinion elaborated in the decision-making process within the state. As long as the vote of a Member State

---

<sup>59</sup> For more, see: K.J. Alter, *Who are the „Masters of the Treaty“?: European Governments and the European Court of Justice*, International Organisation 52 (Winter 1998), pp. 121–147.

<sup>60</sup> N. MacCormick, *Liberalism, Nationalism and Post-Sovereign State*, Political Studies 44 (1996), p. 555.

<sup>61</sup> Robert H. Jackson, *The Global Covenant*, p. 349.

within the European Council is cumulative and indivisible, the European Union is an organisation of sovereign states. Introducing universalistic elements in a more comprehensive manner would have involved the possibility of dividing votes allocated to individual states and allowing the aggregation thereof, for example at the regional level. Then, the votes allocated to various regions could have been set off.

What is essential here is not only the division of sovereignty between individual countries and a supranational organisation (the European Union), but also the shares of the Member States in joint sovereignty and the manner in which they are exercised. These shares are defined by the principles of decision-making, particularly by the number of votes allocated to individual states in the European Council. To put it in vivid terms, the degree of sovereignty allocated to the European Union tells us the size of the cake to be divided, whereas the number of votes in the European Council defines the pieces of the cake given to particular states. What counts is not only the formal share in the joint sovereignty, but also the skill in using it to safeguard the interests of the state and society. The actual size of the cake, i.e. the share in joint sovereignty, also depends on such factors as the efficiency of state institutions, the quality of its officials, the ability to create coalitions, and the negotiation skills possessed.

## Multi-level governance

A new quality in European integration can also be discerned in the emergence of a multi-level, non-hierarchical political system, where the importance of borders between territorially delineated states have diminished. The concept of multi-level governance derives from the theory of internal policy. It overcomes the dyadic model of internal and external relations and falls between the two main approaches to European integration: intergovernmentality (anarchy) and supranationality (hierarchy). We should note that, from the viewpoint of the first approach, the concept goes too far whereas, when considered from the latter viewpoint, it appears not to be radical enough (see the Table below).

**Table 1. Differences between internal and international relations and those of the European Union**

<b>Specification</b>	<b>Internal state relations</b>	<b>International relations</b>	<b>European Union</b>
Type of relations	Hierarchy	Anarchy	Multi-level governance
Subjects	Citizens	States	States, regions, supranational institutions
Features of subjects	Heterogeneity, diversity of roles, specialisation	Homogeneity, functional similarity, autonomy	Heterogeneity, functional differences
Nature of relations	Verticalism, centralisation, interdependence	Horizontalism, decentralisation, co-existence	Interpenetration of internal and external spheres
Dominant factor	Power, administration, law	Force, struggle and adaptation	<i>Governance</i> , regulations, negotiations

Source: Author's own study.

Multi-level governance pertains to mutually overlapping competences and the interaction of political actors located on different levels<sup>62</sup>. Although a certain hierarchic structure forms above the states, the main weight still stays with the states, in a marked difference to the federation model. Sovereignty is not a game of zero sum, because the state continues to be sovereign also in the situation when the power and political control associated therewith is located on many levels<sup>63</sup>.

Hooghe and Marks distinguished three characteristic features of multi-level governance. Firstly, the governments of states do not have a monopoly on the

---

<sup>62</sup> Gary Marks, F. Nielsen, L. Ray, J.E. Salk, *Competencies, Cracks and Conflicts; Regional Mobilization in the European Union*, Comparative Political Studies, vol. 29, N<sup>o</sup> 2 1996, p. 167.

<sup>63</sup> B. Rosamond, *Theories of European Integration*, 2<sup>nd</sup> edn., Blasingstoke: Palgrave 2000.



decisions taken at many levels. Secondly, the decisions are made collectively, which results in governments' loss of control over the decision-making process. Thirdly, the traditional division into internal and external spheres becomes blurred because of the increase in the importance of associations and transnational companies which become the states' problem-solving partners. Two types of multi-level governance co-exist: the first is characterised by polycentricism, i.e. the multitude of authorities; the second is more hierarchical, thus closer to the concept of federation<sup>64</sup>.

From the viewpoint of multi-level governance, European integration results from the close and far-reaching institutionalising co-operation between sovereign states. The state is the principal, though no longer sole, subject of international relations. The topic of the discussions is not the existence of sovereignty itself but its scope and limits. The European Union does not transform into any state form because governance is implemented *between* states and not *above* them<sup>65</sup>.

The division of the sovereignty of the unitary states first occurred along the horizontal plane when, with the introduction of the republican system, the power of the individual sovereign was divided into state legislative, executive and judicial powers. This division then continued along a vertical plane when a portion of power was transferred to a local level, and another portion to the supranational level. As a result, power is exercised by one of nine types of institutions. Using Poland as an example, the division of power is presented in the table below.

Table 2. Institutions by type and level of power (Polish example)

Power \ Level	Legislative	Executive	Judicial
Supranational (EU)	European Council, partly European Parliament	European Commission	ECJ
State	Parliament (Sejm and Senate)	Government	Appellate court
Sub-state (local)	Municipality ( <i>gmina</i> ) council, Powiat council, Voivodship assembly ( <i>Sejmik</i> )	Head of municipality ( <i>wójt</i> ), Mayor, President (Mayor of a metropolitan city), Powiat and Voivodship boards	District and circuit courts

Source: Author's own study.

In line with the development of European integration, the importance of regions in the creation and implementation of European law has increased. However, there have been several models for co-ordinating European policy in particular countries, which stem from their historical experience and the state administration system adopted (federation state vs. centralised state).

<sup>64</sup> L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, (Lanham: Rowman and Littlefield) 2001, pp. 3–4.

<sup>65</sup> M. Jachtenfuchs, *Conceptualizing European Governance*, in: K.E. Jorgensen (ed.), *Reflective Approaches to European Governance*, Basingstoke: Macmillan 1997.

A good example of how the multi-level governance system operates is provided by the decision-making system in federation states. For example, in Belgium, the laws made on the federal and regional levels are equivalent, there is no hierarchy of law, and the competences of the federal government and regions are of exclusive nature. The regions of Flanders, Wallonia and Brussels participate in the making of European law to the extent directly concerning their competences. The fact that the regions have internal competences determines also their having external competences, which implies participation in all actions of the European Union in a given domain<sup>66</sup>.

The Maastricht Treaty introduced the principle allowing the representatives of a region to participate in the European Council's meetings, when matters concerning their regions are being discussed. From this viewpoint there are four options of a state being represented at a Council meeting. When, in a certain area, the federation enjoys an exclusive competence (e.g. in matters concerning the budget, administration of justice and internal affairs, and consumer protection), the meeting is attended only by a representative of the federation. When the federation has principal competences, the representative of the federation is accompanied by a representative of the region (e.g. in the fields of agriculture, environmental protection or transport). When the area discussed is one where the regions have principal competences, the representative of the region is accompanied by a representative of the federation (e.g. in the area of industry and research). Finally, when the matters under discussion are those in which the regions have exclusive competences, the Council meeting is attended only by regional representatives (e.g. in matters concerning culture, education, youth or tourism)<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Contemporary regions also pursue their own foreign policy. For example, the government of Flanders has specialised structures for dealing with European issues. Some positions within the Belgian diplomatic and consular services are occupied by regional representatives. Flanders has nine diplomatic missions and seventy economic missions enjoying diplomatic status. Eleven representatives of the Flemish government work in the Belgian Permanent Representation in the EU, participating in the work of EU committees and working groups and the COREPER. On the other hand, the diplomats representing Wales have their diplomatic status granted by the United Kingdom. The UK has no influence over the appointment of diplomats, it only grants them diplomatic status. German „lands“ (Länder) also have representative offices in Brussels, but without diplomatic status.

<sup>67</sup> It should be noted that, with the development of European integration, the allocation of various areas to these categories changes. For example, in 2002, environmental protection was moved from the second to the third category. On the other hand, in 2001 it was agreed that the representative of Flanders will present the position on the area of fisheries, while in matters of agricultural policy, the representative of the Belgian federation will be assisted by representatives of the Wallons and the Flemish.

Table 3. The competences of the government and region in various subject areas

<b>Competence</b>	<b>Subject area</b>
Exclusively federal	Budget, justice and internal affairs, consumer protection
Principally federal, regional participation	Agriculture, environmental protection, transport
Principally regional, federation participation	Industry, research
Exclusively regional	Culture, education, tourism, youth

Source: Author's own study.

## Jean Bodin's attributes of sovereignty in the European Union

The question can thus be raised how much has the sovereignty of the present Member States of the European Union changed compared to that of Bodin's times. In order to find the answer, let us compare Bodin's attributes of sovereignty as presented in the opening section of this paper, with the present state of affairs.

### Law-making

The Member States of the European Union retain the possibility to make laws in the civic, administrative and penal spheres. Making laws in the sphere of economy (1<sup>st</sup> pillar) is the sole competence of the European Union. Thus there is a process of taking over the competence of the legislative organs of Member States (i.e. taking over a portion of sovereignty) by supranational institutions. An increasing number of fields are covered by the Community's decision-making methods, and an increasing number of issues where intergovernmental methods have been applied are now decided by a qualified majority. This process is coupled with an increased margin of personal freedoms, which are guaranteed by European law<sup>68</sup>.

The loss of some competences within the sphere of law-making through national parliaments has been compensated by the influence exercised by Member States over the process of creating European law. The postulated increase in the role of national parliaments in making European law is to enhance the democratic legitimisation of the European Union. The Treaty establishing a Constitution for Europe envisages more involvement of national parliaments in the process of information flow by furnishing them with draft legal acts as well as by assigning the important function of monitoring the implementation of the subsidiarity principle thereto<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> As Marek Safian put it: „the relativisation of the concept of sovereignty is coupled with a significant broadening of the field of freedom for individuals from the state, opening a much wider sphere of rights and freedoms guaranteed to the individual“. Marek Safian, *Integracja a suwerenność systemu prawnego*, Rzeczpospolita 87 (6770), 13 April 2004, p. C2.

<sup>69</sup> For more, see: Jan Barcz, *Parlamente narodowe w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, w: Jan Barcz (ed.), *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zagadnienia Prawno-Polityczne, Instytucjonalne i Proces Decyzyjny w UE*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warsaw 2004, pp. 122–156. The process of tightening co-operation between national parliaments has developed since 1989 when the Conference of European Affairs Committees (COSAC) was established.

### Deciding about war and peace

As regards this attribute of sovereignty, two aspects can be distinguished: legal and factual. From the legal viewpoint, it should be noted that security and defence issues rest within the competences of the Member States which does not imply, however, that they are free to declare war. The right to declare war was limited by international law. The United Nations Charter stipulates that military force can only be used in defence against aggression.

European members of the North Atlantic Treaty Organisation decide jointly on security issues. International co-operation in the field of defence and armament production coupled with the specialisation within the alliance makes the defence capability of individual European countries asymmetric, i.e. lacking some military components. Military actions can only be undertaken together with other states. European states have also embarked on closer integration within the fields of international policy and security<sup>70</sup>.

### Appointing top officials

At the level of the European Union there are no regulations pertaining to public administration in the Member States because public administration is recognised as the domain of the sovereign state. In accordance with the subsidiarity principle, each state formulates rules for the functioning and appointing of top officials, i.e. persons running a given state, who are selected through the election process. Apolitical officials are appointed under specific procedures, often through competitions, which reduces the scope of discretionary actions. The EU's rules governing the free movement of workers, which prohibit any discrimination on the basis of citizenship, do not cover posts involved in safeguarding the state's interests and exercising state powers.

Broadening topical links between public administrations of the Member States, and between the latter and European institutions, leads to a certain „Europeanisation“ of public administrations, i.e. to the convergence and increased similarity among administrative structures as well as the standardisation of civil services in Member States<sup>71</sup>.

Member States also exercise a certain level of control over the appointment of higher European Union officials. However, the necessity to withdraw some candidates proposed to the Barroso-led European Commission indicates that the freedom enjoyed by Member States in proposing candidates for commissioners is being increasingly limited. Other high positions in the European Union are filled through competitions, so the states cannot affect their appointments.

---

<sup>70</sup> For more, see: Jacek Czuputowicz, *Rozwój instytucjonalny w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, in: Jan Barcz (ed.), *Przyszły Traktat Konstytucyjny*, op. cit. pp. 189–221, Krzysztof Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa a rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, *ibid.* p. 169–188.

<sup>71</sup> See P. Ahoon, R. Polet, M. Kelly, T. Larsson, Ch. Demmke, D. Bossaert, K. Nomden: *Public Administration in the New Millennium: Some European Scenarios*. Maastricht, 17 February 2000, p. 9.

## Solving disputes and exercising the right of clemency

In the area of solving disputes in civil, administrative, commercial and penal-law matters, competences belong to the respective administrations of justice in each Member State. The judicial institutions are of a state nature. In their jurisprudence, however, they also apply the law created at the European level. In some situations defined in law, there is also the recourse available to the European Court of Justice [ECJ]. An ample body of the ECJ's case law pertains in particular to matters regulated at the EU level, namely within the field of commercial and trade law. In matters pertaining to human rights, some competences rest with the European Court of Human Rights in Strasbourg.

With the development of the rule of law which has occurred since Bodin's times, exercising the right of clemency has diminished in importance. The remaining competences in the matters of penal law rest with the state.

## Minting coins

Deciding about the purity, value and measure of coins means, under modern standards, deciding about the rate of exchange of national currency with all the economic consequences resulting therefrom. Stages leading to the Economic and Monetary Union involved the abolition of the restriction in the flow of capital, defining the criteria for convergence (fiscal, monetary, and exchange rate-related) and the introduction of the euro. One may thus deem that euro zone member states have given up their sovereignty in this respect and transferred it to European Union institutions. The monetary policy has become a Community policy, and the competences have been transferred to the European Central Bank.

## Imposing taxes

The level of taxes is determined by the states, which confirms their sovereignty. Decisions on tax-related matters at the European Union level require unanimity. Some Member States, including Great Britain and Poland, oppose plans to move these issues into the category decided on by majority vote. As a result, for example, the level of taxation of profits obtained by companies differs significantly between Member States: it is lowest in Estonia (0%) and highest in Germany – over 38%. There are proposals tabled to the effect of increasing the competences of the EU in the field of setting the levels of taxation. For example Germany suggests setting a minimum level of corporate tax, in order to avoid „unfair tax competition“ and moving capital projects to new Member States where the taxes are lower<sup>72</sup>.

At the Community level, the European Union introduces uniform standards on indirect taxes, i.e. the VAT and excise duty. As regards VAT, there is a minimum level of 15% for goods and services, but some derogations in the nine old Member

---

<sup>72</sup> See Anna Słojewska, *Podatki każde państwo ustala samo*, Rzeczpospolita 124 (6807), 28 May 2004, p. B1.

States are applicable, e.g. for „time-intensive services“. Taxes in the form of custom duties are determined at the European Union level.

### Defining the state language

Deciding on the state language rests with the state. The state may not, however, impose a language upon all its citizens, as was once possible during Bodin's times. The body of legislation on human rights has developed allowing national minorities to use their languages also in official matters. The modern state is under obligation to provide education in the language of the minority<sup>73</sup>.

At the same time, the national language is a decisive factor in retaining national identity. In the European Union, documents are translated into all languages of the Member States. The status of implementation of Jean Bodin's attributes of sovereignty may be summed up in a tabular form.

**Table 4. Status of Jean Bodin's attributes of sovereignty, as implemented in the European Union**

<b>Attributes of sovereignty</b>	<b>Competences of the state</b>	<b>Competences of the EU</b>
Law-making	++	++
Deciding on war and peace	++	+
Appointing top officials	++	+
Solving disputes and exercising the right of clemency	++	++
Minting coins	—	++
Imposing taxes	++	+
Defining the state language	++	+

Source: Author's own study.

Symbols used: ++ significant competences, + certain influence, — lack of competence

The compilation presented above shows that states have competences in most areas which have been considered as the domains of sovereign states, although in the majority of cases they share sovereignty with the European Union. In the case of deciding on currency, the European Union has the exclusive competence in all states of the euro zone, whereas in other matters it affects solutions at the state level through European regulations.

---

<sup>73</sup> The case of the campaign by Catalonia for the recognition of Catalan as an official language of the European Union provides an example of a minority language gaining importance.

## Conclusions

The concept of sovereignty has many meanings, depending on the stage of historical development. It is not so that states accept certain prerogatives which add up to create sovereignty; they first accept sovereignty then collectively determine its content. Modern states pass a portion of their traditionally understood sovereignty to an international institution whenever this is in their interest. Forfeiting their national currencies and accepting a common currency (the euro) is an example of a restriction imposed on formal sovereignty.

Sovereignty ceases to be a barrier against external intervention, it becomes rather a bargaining chip of politics. The states lose some traditional attributes of sovereignty but gain new techniques for safeguarding their interests. What becomes important is no longer formal sovereignty but effective sovereignty being not so much a matter of independence of the state from external factors but rather its capability to safeguard its interests and decide its fate.

The division of competences between the state and the European Union is effected under a functional criterion. The economic sphere is the domain of the EU whereas political, security and justice matters remain, to a greater extent, within the competence of Member States. European integration, covering new domains of economic, social and political life, focuses increasingly on functional order, at the expense of territorial order. The dynamics of changes supports the taking over of ever more competences by the European Union.