
ROZWAŻANIA O SUWERENNOŚCI NA STULECIE NIEPODLEGŁOŚCI

Czy termin „suwerenność”, utworzony przed wiekami na gruncie określonej kultury politycznej, nadal ułatwia identyfikowanie współczesnych stosunków prawnych w każdym z niemal dwustu państw dzisiejszego świata i pomiędzy nimi? Co on oznacza? Co może oznaczać? To, co nie jest dokładnie nazwane, nie istnieje wyraźnie. Termin „suwerenność” występuje często, więc jego możliwe lub pożądane pojmowanie musi być analizowane, a w stulecie odzyskania niepodległości – powinno zostać przypomniane. Odpowiadam tym szkicem na pytanie „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” o aktualny i możliwy w przyszłości sens tego terminu. Doceniam znaczenie licznych opracowań polskich i obcych, lecz nawiązuję głównie do tych, które pozwalają mi ponownie postawić pytanie, czy suwerenność jest podzielna (i może zaistnieć jej ograniczenie), czy zależy to od ustroju państwa, oraz jak to wiąże się z członkostwem w UE.

Za uwagi do wcześniejszych wersji tekstu dziękuję Przemysławowi Grudzińskiemu, Andrzejowi Olechowskiemu, Zofii Stemplowskiej, Hannie Suchockiej, Bogdanowi Szlachcie i Jerzemu J. Wiatrowi. Wykorzystałem je, jak potrafiłem.

Państwo jest „systematycznym powiązaniem różnych rozumnych istot przez wspólne prawa” oraz wspólne cele („państwo celów”)¹. Panamerykańska

RYSZARD STEMPOWSKI, DYREKTOR POLSKIEGO INSTYTUTU SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
W LATACH 1999–2004

¹ I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, tłum. M. Wartenberg, De Agostini, Altaya, 2002, s. 79. W oryginale: „Reich der Zwecke”: I. Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, red. T. Valentiner, Philipp Reclam, 2008, s. 70.

Konwencja o prawach i obowiązkach państw rozwija to ujęcie, definiując państwo jako połączenie ludności trwale osiadłej na określonym granicami terytorium, z rządem (funkcja regulacyjna) zdolnym do utrzymywania stosunków z innymi państwami². Niechaj więc termin suwerenność oznacza urzeczywistnioną zdolność wyłączną najwyższej władzy tak rozumianego państwa, jego wolność pośród innych. Wyłączność władzy w państwie służy do stanowienia i wykonywania prawa regulującego całokształt stosunków społecznych, zasady przekraczania granic, jak również do reprezentowania państwa w stosunkach z innymi uznawanymi podmiotami prawa międzynarodowego³. Synonimem suwerenności może być samodzielność. Czy taka suwerenność-samodzielność jest samotna czy wspólnotowa, ograniczona czy pełna, taka sama w autokracji jak w demokracji, historycznie przejściowa czy trwała?

Czy suwerenność może być ograniczana? Uważam, że można ograniczyć tylko to, co jest podzielne. Czy suwerenność jest podzielna? Państwo autokratyczne może istnieć nawet, jeśli jest uzależnione od innego, lecz jego suwerenność jest wtedy ograniczona, co oznacza, że jest podzielna. Państwo demokratyczne, rządzone z demokratyczną legitymacją, nie może natomiast przetrwać opanowania przez agresora, gdyż obca władza nie będzie miała demokratycznej legitymacji. Ale czy będzie nadal, w tych warunkach, państwem demokratycznym? Nie będzie, jeżeli uzależnienie faktycznie unieważni

² R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, t. I, wyd. II rozszerzone, PISM, 2007, s. 75. Zob. przyp. 4.

³ Szerzej o suwerenności piszą współcześnie: D. Grimm, *Souveränität: Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, Berlin University Press, Verlagshaus Römerweg, 2009; *idem*, *Souveraineté*, w: D. Chagnollaud, M. Troper (red.), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la Constitution*, t.1, Dalloz, 2012, s. 547–606; D. Grimm, *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, Columbia University Press, 2015. Znajdujemy u Grimma dyskusję (sic) o koncepcjach suwerenności: w epoce przed pojawieniem się koncepcji Jeana Bodina i później w związku z tą koncepcją (zwl. osoba władcy jako suwerena) oraz koncepcje XX-wieczne: konstytucyjną – wewnętrzną (ludową, czyli legitymizacyjną; narodową, czyli państwową, państwową jako federalną – tzw. dualizm suwerenności) i zewnętrzną (westfalską i współczesną) oraz zawierającą zakres wspólny wewnętrznej i zewnętrznej. Grimm nie wiąże jednak możliwości ograniczenia suwerenności z jej podzielnością i omawia innego rodzaju zależności, np. między suwerennością a prawami człowieka i zasadą samostanowienia. D. Grimm, *Sovereignty...*, *op. cit.* pojmuje suwerenność jako (a) podmiotowość prawnomiędzynarodową państwa uznawanego przez inne; (b) samodzielność w prowadzeniu polityki zagranicznej; (c) samodzielność organów państwa w kształtowaniu jego ustroju, prawodawstwa i wykonywania prawa; (d) samodzielność w skutecznym regulowaniu przepływu informacji przez granice państwa. Możliwe jest łączenie trzech pierwszych rodzajów suwerenności, prawie niemożliwe – pełne kierowanie w zakresie tego ostatniego. Przepływy kapitału, towarów, usług i ludzi są regulowane umowami. Krasner nie powołuje się na Grimma. Godne polecenia jest także obszerne hasło Daniela Philpotta, *Sovereignty* w Stanford Encyclopedia of Philosophy, <https://plato.stanford.edu>. Nie omawiam tu problemów w rodzaju suwerenności podwójnej, koncepcji podobnej do faktycznego kondominium – zob. *North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice*, Report nr 211, www.crisisgroup.org.

legitymację władzy. Może jednak dojść do „finlandyzacji”, gdy demokratycznie wybrana władza, na podstawie mandatu otrzymanego od swoich wyborców, zaakceptuje określony stan zależności od wielkiego mocarstwa (w przypadku Finlandii wykluczyło to m.in. jej członkostwo w NATO). Była to jednak zależność narzucona przez ZSRR, a istniały też przecież przypadki stanu zależności obieranego przy akceptacji przytłaczającej większości wyborców, oczekujących odpowiedniej obrony w obliczu sowieckiej ekspansji. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku państw zachodnioeuropejskich w zimnowojennej epoce ich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, co usankcjonowano traktatem waszyngtońskim ustanawiającym NATO. Prawie wszystkie te państwa pozostały demokracjami, ich uzależnienie miało charakter warunkowy, z założenia okresowy i całkowicie dobrowolny. USA musiały akceptować ich suwerenność wewnętrzną i swoje zobowiązanie do pomocy wojskowej, a państwa tak uzależnione musiały dostosować się do polityki USA w tym sojuszu. Nie można więc kategorycznie utrzymywać, że suwerenność demokratycznego państwa prawnego jest niepodzielna, wolno jednak twierdzić, że odstępstwa od takiej reguły są wyjątkowe, warunkowe, z założenia okresowe, w zasadzie nie dotyczą suwerenności wewnętrznej i zawsze wynikały z woli władz demokratycznych państw europejskich. Podzielność suwerenności państwa autokratycznego jest natomiast faktem – może być dobrowolna, lecz zwykle bywa bezwarunkowo ograniczana w swoim wewnętrznym i zewnętrznym aspekcie. Ma to miejsce przez narzucenie siłą, także bezpośrednią, choć niekoniecznie likwidującą to państwo⁴. Trzeba jednak zauważyć, że suwerenność w sensie absolutnym, rozumiana dosłownie, nie musi być zawsze korzystna i własny interes wymaga raczej dbania o suwerenność w praktyce. Kraje najwyżej rozwinięte często funkcjonują w sieci powiązań równoważących suwerenność statusem formalnym państwa i strukturami gospodarczymi globalizującego się świata⁵.

Przypomnijmy jeszcze zasadę doktrynalną, opartą na doświadczeniu (lecz nie na teorii), że agresorem nie może być inne demokratyczne państwo praworządne, choć może ono podejmować działania zbrojne w samoobronie.

⁴ W sprawie argumentacji odnośnie do wersji kategorycznej zob. R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. III zmienione, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2015, s. 53–56.

⁵ Ciekawe rozważania o suwerenności w związku z członkostwem w UE prowadził R. Niblett, *Britain, the EU and the Sovereignty Myth*, „Research Paper”, maj 2016 r., The Royal Institute of International Affairs – na tę publikację zwrócił moją uwagę amb. Witold Sobków.

Jego rząd prowadzi bowiem samodzielnie, czyli suwerennie, taką działalność, jaka jego zdaniem powinna być uprawiana przez wszystkie rządy. W pewnym sensie rozciąga to logiczną prawomocność kantowskiego imperatywu kategorycznego, odnoszącego się do człowieka (jednostki). Zwalczaniu agresji sprzyja, od niedawna w pełniejszej formie, prawo międzynarodowe⁶. Nadal jednak brakuje wyczerpującej definicji informatycznego działania dywersyjnego, tworzącego czy podsycającego spory wewnętrzne (np. na tle wyborów prezydenckich lub parlamentarnych), obniżającego w ten sposób poziom zaufania społecznego w państwie – celu agresji. Można też pytać o znaczenie dla suwerenności „modyfikowania pogody” albo rozpowszechniania fałszywych prognoz w przestrzeni pod obcą kontrolą⁷.

Znane są rozmaite stany faktycznego ograniczenia suwerenności państw autokratycznych, w niewielkim stopniu kamuflowane propagandowymi posunięciami władz ograniczających i ograniczanych. Pamiętamy państwo autokratyczne, którego suwerenność była ograniczana przez inne kraje autokratyczne (PRL i ZSRR). Obydwa były przy tym uznanymi podmiotami prawa międzynarodowego. Prawnomiędzynarodowe uznanie PRL – z czasem powszechne – wynikało początkowo z uzgodnionego przez wielkie mocarstwa, zarówno autokratyczne, jak i demokratyczne, podziału Europy na sfery wpływów oraz ze stosowania protekcyjnej instytucji gwarancji⁸. Podejmowane obecnie próby odbudowania albo stworzenia nowej sfery wpływów na lądzie i morzu, bez oglądania się na prawnomiędzynarodową tego

⁶ Dopiero 17 lipca 2018 r. wszedł w życie poprawiony art. 8. Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z 1998 r., definiujący akt agresji jako przestępstwo. Ogranicza to wolność państwa, ale czy suwerenność? Zob. moją recenzję książki O.A. Hathaway, S.J. Shapiro, *The Internationalists. And Their Plan to Outlaw War*, „Sprawy Międzynarodowe” 2018, nr 1, s. 353–359.

⁷ T.J. House, J.B. Near i in., *Weather as a Force Multiplier: Owning the Weather in 2025*, „Research Paper”, Air University, sierpień 1996 r., <http://csat.au.af.mil>.

⁸ Tego porozumienia nie zdefiniowano wówczas traktatowo ani w Teheranie, ani w Jalcie, lecz uczestnikom tych konferencji znana była międzynarodowo uznawana doktryna prezydenta USA Jamesa Monroe’a (z 1823 r., nabierająca znaczenia od drugiej połowy XIX w. wraz ze wzrostem światowej pozycji USA), ogłaszająca półkulę zachodnią obszarem jednostronnie objętym przez USA ochroną przed niepożądanym oddziaływaniem mocarstw europejskich. Zob. R. Mroziewicz, R. Stemplowski (red.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej od schyłku epoki kolonialnej do czasów współczesnych*, t. II: 1870/1880 – 1929, KiW, 1979, s. 226, 228, 230, 248, 350. Podobnie pojmowano sferę wpływów ZSRR w Europie Środkowo-Wschodniej. Czy nie przekraczają zakresu znaczeniowego „suwerenności” opinie o rzekomym istnieniu polskiego „przywództwa” regionalnego, głoszone w Moskwie idee „suwerennej demokracji” i „bliskiej zagranicy”, węgierskie pretensje do reprezentacji interesów osób pochodzenia węgierskiego będących obywatelami państw obcych i tam zamieszkałych? Suwerenność jako obrona przed wymyślanym obcym?

akceptację, są wynikiem agresywnych działań autokratycznych mocarstw regionalnych: Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej.

Odnotowania wymaga też problem suwerenności państwa trwale zależnego gospodarczo. Liczba takich państw jest historycznie ogromna. Są to kraje peryferyjne, rządzone zazwyczaj autokratycznie – dyktatorsko albo autorytarnie z pozorami demokracji. Przy wszystkich różnicach mają wspólną cechę: gospodarkę zdeterminowaną w długim okresie przez warunki określone przez kapitalizm państw światosystemowego centrum, co zawsze sprzyja fasadowemu odwzorowywaniu ich systemu politycznego, a także zawieraniu nierównoprawnych traktatów, i buduje bariery rozwoju. Takie państwo ma podmiotowość prawnomiędzynarodową, ale w jego ustroju i prowadzonej polityce oraz w stosunkach wewnętrznych znajdują odbicie uwarunkowania zewnętrzne. Najwięcej materiału źródłowego do badania takich zjawisk dostarczyło dwieście lat istnienia państw Ameryki Łacińskiej oraz próby wykorzystania przez niektóre z nich, dla poprawienia swego położenia, dynamiki światosystemowej, pulsującej w trakcie wojen i wielkiego kryzysu gospodarczego (1914–1918 i 1929–1935 oraz 1939–1945). W dyskursach wewnętrznych temat suwerenności powracał w tych państwach bardzo często, zarówno w związku z zależnością gospodarczą, jak i doktryną Monroe’a, nieraz jako składnik politycznej rywalizacji⁹. Dekolonizacja powiększyła w drugiej połowie XX w. liczbę peryferyjnych państw zależnych.

Suwerenność to samodzielność, ale nie musi być samotnością. Suwerenny, samodzielny wybór współdziałania we wspólnocie jest trwałą przesłanką rozwoju¹⁰. Nie powinien więc dziwić fakt, że taki wybór dokonany przez suwerenne, demokratyczne państwo prawne w UE nie może być podstawą opinii o ograniczeniu jego suwerenności. W rzeczywistości suwerenność demokratycznego państwa praworządnego i zarazem członkowskiego Unii Europejskiej wyraża się m.in. w trwałej i ciągle urzeczywistnianej zdolności organów władzy publicznej do uczestnictwa w kształtowaniu i realizowaniu racji stanu poprzez swobodne określanie celów polityki i stosowania środków

⁹ R. Stemplowski, *Zależność i wyzwanie. Argentyna wobec rywalizacji Wielkiej Brytanii, Niemiec i Stanów Zjednoczonych 1930–1946*, wyd. II, Biblioteka Iberyjska, 2014; *idem*, *Państwowy socjalizm realnym kapitalizmie. Chilijska reakcja na światowy kryzys gospodarczy (1932 r.)*, wyd. II, Biblioteka Iberyjska, 2013; *idem* (red.), *On the State of Latin American States. Approaching the Bicentenary*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2009. Zob. zwłaszcza artykuły, których autorami są C. Escudé, L.S. Graham, C.M. Lewis, H. Pietschmann, A. Posern-Zieliński.

¹⁰ Niektóre części tego tekstu są zaadaptowanymi fragmentami innych moich publikacji.

ich urzeczywistniania, na podstawie i w zakresie prawa¹¹. Stanowisko rządu w sprawie racji stanu wyraża jego sposób prowadzenia polityki państwa, czyli wykonywania suwerenności.

Podobnie jak suwerenność, racja stanu także nie jest normą prawną. Racja stanu jest maksymą, czyli pewnego rodzaju normą doktrynalną, zasadą działania, pochodną dawnej i współczesnej refleksji filozoficzno-politycznej oraz praktyki, postulatem określonej konceptualizacji prowadzenia polityki państwa. Zgodnie z zasadami i wartościami konstytucyjnymi określa (nazywa, wymienia) żywotne interesy suwerena, ustanawiając demokratycznie konsensualną hierarchię celów polityki i środków ich osiągnięcia, w tym – celów nienegocjowalnych z podmiotami zagranicznymi¹².

Treść racji stanu, z użyciem tego terminu albo nie, stanowi w Polsce część wniosku prezesa Rady Ministrów o udzielenie rządowi wotum zaufania, a polityka, prowadzona na tej podstawie przez rząd, współokreśla jego funkcjonowanie. Racja stanu jest więc doniosłym przesłaniem rządu do innych organów władzy państwowej i do ogółu obywateli o tym, jaki użytek rząd czyni z suwerenności. Co o racji stanu mówią kolejne rządy? Nie ma tu miejsca na systematyczną analizę, krótko wspomnę więc tylko o dwóch rządach: Donalda Tuska i Mateusza Morawieckiego.

Wniosek Tuska o udzielenie wotum zaufania (2011 r.) nie zawierał terminu „racja stanu”. Premier użył określenia „interesy państwa”. Odpowiednie sformułowanie tych interesów wystarczyłoby, Tusk wspomniał jednak ogólnikowo, prezentując wniosek, że pomija kwestie polityki zagranicznej, gdyż planuje jej kontynuację, o czym w niedalekiej przyszłości będzie mówić w Sejmie minister spraw zagranicznych¹³! Pominięcie to oznacza, że zakres sformułowań o interesach nie może być pełny, nie musimy więc analizować ich treści. Premier wspominał jedynie o UE. Marszałek przewodniczący posiedzeniu nie powinien był zarządzać głosowania nad takim wnioskiem. Kilku posłów opozycji nieśmiało się o program polityki zagranicznej upominało, ale nie podniósł tej sprawy przywódca największej partii opozycyjnej, ponieważ na widok

¹¹ R. Stemplowski, *O kryterium etycznym w koncepcji racji stanu*, w: A. Krzynówek-Arndt (red.), *Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu*, Akademia Ignatianum, Wydawnictwo WAM, 2013, s. 15.

¹² R. Stemplowski, *Wprowadzenie...*, wyd. III zmienione, *op. cit.*, s. 126–142.

¹³ Przemówienie premiera Tuska (wniosek o udzielenie wotum zaufania): *Sprawozdanie stenograficzne, z I. posiedzenia Sejmu RP*, 18 listopada 2011 r., s. 59.

premiera zmierzającego ku sejmowej mównicy zareagował majestatycznym opuszczeniem sali posiedzeń. Sejm wotum zaufania udzielił.

Premier Morawiecki z kolei powiedział w Sejmie, składając wniosek o udzielenie rządowi wotum zaufania (2017 r.), że „nasza polityka zagraniczna to polityka polskiej racji stanu”. Nie zwróciłoby to uwagi, gdyby nie fakt, że premier o racji stanu wspominał tylko raz i wyłącznie w powiązaniu z polityką zagraniczną. Czy nie wie, że racja stanu, skoro już tego terminu używa, obejmuje całokształt prowadzonej przez rząd polityki państwa i opis tak projektowanej polityki należy do treści wniosku o wotum zaufania? Polityka zagraniczna to przecież w polityce całościowo pojętej tylko to, co może zostać odniesione do podmiotu zagranicznego. Nie jest też ona po prostu funkcją polityki wewnętrznej, co się często słyszy, lecz przede wszystkim całokształtu stosunków wewnętrznych w państwie, w tym i parlamentarnego mandatu – tak, jak cała prowadzona przez rząd polityka państwa¹⁴. I trzeba to uwzględnić, mówiąc o suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej.

Suwerenność ma źródło także w działaniach i zaniechaniach obywatela, jednostki współdziałającej z innymi jednostkami-obywatelami. Konstytucyjny „Naród Polski”, do którego „władza zwierzchnia” należy, tworzą „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, a konstytucyjnie proklamowanym „źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest godność człowieka”, godność „przyrodzona i niezbywalna” jednostki. Stanowisko grupowe, np. Sejmu, jest wynikiem głosowania indywidualnych mandatariuszy. Od obywatela pochodzi powiązanie suwerenności z konstytucyjnym narodem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej. Naród nie „wypowiada się” inaczej jak przez indywidualne działania i zaniechania obywateli, w demokracji przez wybieranie przedstawicieli, z których każdy działa także indywidualnie. Naród konstytucyjny „wypowiada się” także przez uzgodnione stanowisko organu państwa. Antropomorficzne przypisywanie grupie społecznej – nawet tak ważnej jak naród – świadomości, czyli zdolności myślenia, a także mówienia („wypowiada się”) prowadzi do nadużywania języka przez demagogów operujących terminami w rodzaju „mądrość zbiorowa”, „instynkt narodowy”. Demagog ustawia się w błędnie konstruowanej roli społecznej wyraziciela „woli Narodu”. Nawet prezydent, pochodzący z wyborów powszechnych, jest

¹⁴ O parlamentarnych aspektach informacji ministra spraw zagranicznych, przedłożonej Sejmowi w dniu 21 marca 2018 r. Notatka Ryszarda Stemplowskiego z dnia 27 kwietnia 2018 r., zob. informacja o konsultacjach publicznych w Fundacji Edukacji Parlamentarnej, www.edukacjaparlamentarna.pl.

prezydentem państwa (organem władzy), a nie społeczeństwa czy narodu dowolnie definiowanego.

„Tożsamość narodowa” jest narodowi przypisywana w powiązaniu ze strukturą władzy państwowej – dzięki obywatelskiej wyobraźni, obywatelskiej świadomości – lecz nie pochodzi od narodu. Pojęciem tożsamości narodowej posługują się nieraz osoby publicznie deklarujące się jako patrioci, choć często są tylko nacjonalistami, obrońcami przed wymyślonym spiskiem obcych. Tylko jednostka może mieć świadomość czy motywację przynależenia do takiej grupy, jaką jest naród, to obywatelka i obywatel mogą mieć i zwykle mają świadomość narodową. Mówienie o narodzie tak, jak się mówi o człowieku, prowadzi do nieporozumień i swoście pojętej fałszywej świadomości. Naturalnie, w narodzie także zachodzą, jak w każdej grupie, stosunki społeczne między wszystkimi tworzącymi go obywatelami. Oddziałują one na świadomość, wpływają na ich działalność, mogą się wyrazić w głosowaniu na kandydata tej partii politycznej, która zapowiada określoną politykę państwa, określony sposób urzeczywistniania jego suwerenności. Państwo jest suwerenną wspólnotą obywateli różniących się między sobą, lecz współdziałających na właściwym poziomie wzajemnego zaufania na rzecz dobra wspólnego, Rzeczypospolitej Polskiej.

Podobna do idei suwerenności społeczeństwa czy społeczności (tak jak definiują to Kofi Annan, George Soros i inni), koncepcji związanej z postulatami ochrony mniejszości, jest idea suwerennego narodu. Czy jednak kategoria „suwerenność” może zostać odniesiona do społeczeństwa, czy dotyczy raczej tradycyjnych określeń narodu w kategoriach wyłącznie etnicznych, natiwistycznych? Tak pojmował Polskę Adam Czartoryski, prowadząc w Paryżu popowstaniową, emigracyjną działalność dyplomatyczną¹⁵. Polakami czuło się coraz więcej jemu współczesnych, reprezentujących „warstwy oświecone”, może nawet ogół mówiących po polsku, czyli jedna trzecia ludzi pod zaborami¹⁶. Dziś potoczne pojmowanie narodu przez Polaków nawiązuje do tradycji, języka, obyczaju, religii, legendy patriotyczno-historycznej, sarmackiego mitu, stosunku do mniejszości narodowych etc., ale coraz mocniej i do idei patriotyzmu konstytucyjnego.

¹⁵ H.H. Hahn, *Dyplomacja bez listów uwierzytelniających. Polityka zagraniczna Adama Jerzego Czartoryskiego 1830–1840*, PWN, 1987; R. Stemplowski, *Föderalismus als Taktik? Hypothese über die Politik von Adam Czartoryski, Władysław Sikorski, Edvard Beneš und Milan Hodža*, w: E. Dmitrów, T. Weger (red.), *Deutschlands östliche Nachbarschaften*, Peter Lang, 2009, s. 75–88.

¹⁶ T. Łepkowski, *Polska. Narodziny nowoczesnego narodu 1764–1870*, PWN, 1967, s. 508.

Tradycje etniczne łączą się z emocjami silniej niż inne, zwłaszcza tam, gdzie mniejszość etniczna pragnie się usamodzielnąć państwowo (np. Czeczeni, Kurdowie, wielka część Katalończyków i Szkotów).

Sceptycyzmu rozmyślaniami o narodzie, wyobrażeniom o krwi, ziemi ojczystej i zdradzie elit, przydaje narastająca wiedza o tym, że wszyscy dzisiejsi ludzie mają geny człowieka żyjącego nie dawniej niż 3,5 tys. lat temu. Geny Europejczyków pochodzą z genotypu mieszkańca bardzo niedawnej Europy (sic) – z pokolenia dziadków Mieszka I. Oczywiście część genów pochodzi od niektórych istot starszych, czy to z Azji, Bliskiego Wschodu, Afryki, czy od europejskiego neandertalczyka sprzed co najmniej 30 tysięcy lat. To nie oznacza, że współczesny Europejczyk ma wszystkie geny ludzi żyjących w Europie lat 1000–1100 lat temu, lecz że każdy z nas ma wśród około 25 tys. swoich genów także te, które pochodzą od nich. Narastająca świadomość istnienia uniwersalnego genetycznego spoiwa nie pozostanie bez skutku dla tożsamości człowieka, treści terminu „etniczność” oraz stosunków międzypaństwowych¹⁷.

Stosunki te nabierają szerszego znaczenia także pod wpływem migracji wywołanych wojnami oraz prawdziwie transgranicznych i niekontrolowanych suwerennie silnych efektów demonstracyjnych, związanych z międzynarodowym zróżnicowaniem standardu życia oraz – w coraz wyższym stopniu – wskutek zmian klimatycznych. Czy suwerenność hamuje, czy pomaga w zdecydowanie skuteczniejszym współdziałaniu państw w celu ograniczenia źródeł takich migracji? Jeżeli do tego współdziałania nie dojdzie, zwłaszcza w zakresie kontroli technologicznych uwarunkowań klimatu, to żaden rząd nie będzie suwerennie skuteczny w odniesieniu do gospodarki wodnej, ochrony przeciwpożarowej i polityki rolnej, a przecież dostęp do żywności wyprzedzany jest w hierarchii elementarnych potrzeb tylko przez dostępność odpowiedniego powietrza. Jednocześnie jednak pojawia się pytanie: czy suwerenne panowanie nad terytorium daje prawo do wykluczenia obcych¹⁸? Presja migracyjna wymaga poprawienia procesów niesienia pomocy na terenach wychodźstwa i realizacji umów w zakresie oddziaływania na klimat. Napływ imigrantów musi zaś podlegać regulacji mającej na celu utrzymanie stabilnych warunków państwa przyjmującego. Całkowite zamknięcie granicy państwa albo odrzucanie grup mniejszościowych (przez uznanie ich za trwale

¹⁷ A. Rutherford, *A Brief History of Everyone Who Ever Lived. The Stories of Our Genes*, Weidenfeld and Nicholson, 2016, passim.

¹⁸ S. Fine, L. Ypi, (red.), *Migration in Political Theory. The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, 2016, zob. moja recenzja w: „Sprawy Międzynarodowe” 2018, nr 2, s. 269–272.

i całkowicie obce) może ograniczyć wykonywanie suwerenności wewnętrznej. Utrudnia to działalność przedstawicieli wobec władzy lokalnej, na czym cierpi także jej sprawność, lub negatywnie oddziałuje na proces stanowienia prawa (ogranicza rozpoznanie interesów takiej grupy i przyjmowanie odpowiednich zasad postępowania wobec nich) oraz na prowadzenie polityki państwa (skuteczność rządu jest wyższa w warunkach współdziałania społecznego)¹⁹.

Nie mniej skomplikowanym zagadnieniem jest związek między modernizacją a suwerennością. Modernizacja może być definiowana jako teleologicznie zorientowany proces tworzenia, zapożyczania i stosowania innowacyjnych koncepcji w danym społeczeństwie. I właśnie to zapożyczanie (niekiedy narzucone) i stosowanie stawia na porządku dziennym pytanie o podmiotowość zapożyczającego (człowiek, organ władzy, urząd etc.) jako jeden z aspektów suwerenności państwa, w tym demokratycznego państwa prawnego²⁰. Najbardziej drastycznych dowodów na to, jak modernizacja – rozwój techniki w ogóle – relatywizują suwerenność, dostarczają wojskowe i cywilne służby (kontr)wywiadowcze w splocie z cywilizacją Internetu²¹. Co charakterystyczne, ilość informacji gromadzonej przez służby wielkich mocarstw przerasta ich moce analityczne. Pewien zakres takich działań stosowany jest przez prawie każde państwo, do pewnego stopnia za milczącym przyzwoleniem (czy przy pełnej wiedzy?) kraju obserwowanego. Może dlatego też ta działalność nie jest zwykle uwzględniana w rozważaniach o suwerenności ani o jej związku z cywilizacją. Przejawem tej ostatniej stał się dron jako narzędzie egzekucji wykonywanej nad terytorium państwa autokratycznego (czy tylko?), sterowany przez funkcjonariuszy demokratycznego państwa prawnego. Działalność ta nie mieści się w definicji agresji²², ale nie wiadomo, czy na takie działanie

¹⁹ W niektórych krajach pozaeuropejskich – suwerennych i ogromnych – istnieje nawet problem podstawowego spisu ludności i statusu obywatelskiego, zob. P. Borpujari, *Assam's 'Miya': Proving You Are Indian*, „The Diplomat”, 15 sierpnia 2018 r., <https://thediplomat.com>.

²⁰ Obszernie o tym w: R. Stemplowski, *Wprowadzenie...*, wyd. II, *op. cit.*, s. 106–109 oraz syntetycznie w wydaniu trzecim zmienionym, *op. cit.*, s. 202.

²¹ Sterowana (częściowo z zagranicy) penetracja struktury państwa, organizacji gospodarczych, oświatowych, medialnych itp. oraz codziennego życia jednostki poszerza zakres dyskusji o suwerenności; zob. J. Bridle, *New Dark Ages. Technology and the End of the Future*, Verso, 2018, zwłaszcza rozdziały 4–7.

²² Zob. przyp. 5.

wyrażona jest zgoda państwa autokratycznego²³. Jakie znaczenie dla suwerenności ma z kolei niezabroniony prawnie przelot rakiet balistycznych, które mogą być tajnie uzbrojone? Gaz mający otłuć byłego agenta dwóch wywiadów z całą pewnością zastosowano na terytorium demokratycznego państwa prawnego. Jeśli do tego naruszenia suwerenności doszło na polecenie innego państwa, to teza o niepodzielności suwerenności demokratycznego państwa prawnego nie jest całkiem bezwyjątkowa, choć usiłowanie zabójstwa to tylko ograniczenie chwilowe, terytorialnie punktowe, wynik przestępstwa podobnego do szpiegowskiego naruszenia tajemnicy.

Jednocześnie trzeba pamiętać, że samodzielność demokratycznego państwa prawnego nie wymaga samotności. „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej” są także „ratyfikowane umowy międzynarodowe” (art. 87. Konstytucji RP). Polska pozostaje członkiem ONZ i jest stroną licznych umów międzynarodowych ratyfikowanych przez naczelne organy polskiej władzy państwowej: Karty NZ z 1945 r. i ONZ-owskich konwencji, realizowanych w Europie od 1990 r. zasad łącznej kontroli zbrojeń państw NATO i państw Paktu Warszawskiego, ważnych umów określających zobowiązania w ramach OBWE (m.in. istnienie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka czy obserwacja wyborów), Karty Praw Podstawowych itd. Dyplomaci polscy biorą udział w debacie o międzynarodowej odpowiedzialności za ochronę humanitarną, ochronę mniejszości, w dyskusji o suwerenności po rozpadzie Jugosławii, a także w związku z pasywnością wobec ludobójstwa w Rwandzie. Polska jest aktywna w ponad trzystu organizacjach międzyrządowych. Najwięcej uwagi przyciąga jednak proces integracji europejskiej i jej prawne aspekty.

Wracamy w ten sposób do rozpowszechnionego nieporozumienia wyrażającego się w opinii, że kompetencje przekazywane przez Rzeczpospolitą Polską oraz pozostałe państwa członkowskie organom Unii Europejskiej ograniczają tym samym suwerenność państwa członkowskiego. A przecież nie przekazuje się suwerenności, lecz „niektóre kompetencje” i nawet tych kompetencji nikt się nie wyzbywa, lecz wyłącznie przekazuje „w niektórych sprawach” (art. 90 Konstytucji RP), powierzając (sic) ich wykonywanie organowi

²³ E. Archambault, *Review Article: Targeted Killing, Technologies of Violence, and Society*, „Millennium: Journal of International Studies”, 7 sierpnia 2018 r.; K. Greyson, J. Mawdsley, *Scopic regimes and the visual turn in International Relations: Seeing world politics through the drone*, „European Journal of International Relations”, 25 lipca 2018 r.; N.C. Renic, *Justified killing in an age of radically asymmetric warfare*, „European Journal of International Relations”, 9 lipca 2018 r.

organizacji, której jest się członkiem. Przedstawiciele państwa przekazującego zasiadają w organach tej organizacji i współdecydują o wykonywaniu tychże kompetencji, samo zaś przekazywanie dokonywane jest konstytucyjnie, więc suwerennie. Członkostwo w UE jest zresztą dobrowolne. Szczegółowego rozpatrzenia wymagałoby pytanie, czy pozycja poszczególnych organów UE zmienia się w zależności od sposobu wykonywania powierzonych kompetencji w warunkach niezwykłych, np. kryzysu gospodarczego. Mogłoby to zmieniać proporcje między tym, co międzyrządowe, a tym, co wspólnotowe.

Powtórzmy: konstytucyjna zasada przekazywania powierzającego organom UE niektórych kompetencji, w celu ich wykonywania w imieniu państwa powierzającego, oczywiście istnieje, jednakże: (1) kompetencje te nie stanowią zespołu (sic) kompetencji władczych; (2) celem przekazywania jest tylko powierzenie ich wykonywania; (3) wykonywane są w systemie integracji, uzgadnianym między państwami członkowskimi (tryb wspólnotowy i tryb międzyrządowy) i zgodnie z prowadzoną polityką państwa członkowskiego, opartą na przyjętej racji stanu. Gdyby takie wykonywanie miało z założenia być z nią niezgodne, nie mogłoby dojść do przekazania danej kompetencji; (4) organy UE są formowane wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie, (5) akty prawne UE nie idą dalej, niż sobie tego życzą państwa członkowskie razem wzięte.

Powierzenie tego rodzaju kompetencji nie polega na jakiegokolwiek „abdykacji” państwa. Przekazanie powierzające wykonywania niektórych kompetencji jest wyrazem suwerenności, tak jak suwerenna byłaby ewentualna decyzja o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Suwerenne jej podjęcie byłoby następstwem podobnej kalkulacji, jaka miała miejsce w przypadku decyzji o przystąpieniu do procesu integracji. Integracja (członkostwo) stanowi rezultat wyboru (dokonywanego suwerennie) takich celów, których w działaniu samotnym państwo osiągnąć nie może.

Badanie suwerenności państwa członkowskiego UE wymaga jednak uwzględnienia aktów Unii Europejskiej – traktatu z Lizbony, traktatu o europejskim mechanizmie stabilności i traktatu o unii fiskalnej – jak również wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie finansowego mechanizmu stabilizującego euro (sprawa C-370-12). Mamy tu wyjątkowo do czynienia z powierzającym przekazaniem jednego składnika zespołu kompetencji władczych: stanowienia przez UE prawa obowiązującego w państwie przekazującym, w zakresie przekazanej kompetencji. W tej sytuacji jednak występuje też drugi składnik objęty przekazaniem (pierwszy dotyczy właściwości

Trybunału Sprawiedliwości UE). Nie podlega przekazaniu kompetencja (wyłączna) stosowania przez władzę wykonawczą przymusu bezpośredniego albo stosowanego za pośrednictwem władzy sądowniczej. Stosowanie przymusu państwowego stanowi zaś niezbywalny składnik zespołu (sic) kompetencji władczych i zarazem definicyjny składnik suwerenności²⁴. Niemniej nawet przekazywanie w celu powierzenia wykonywania kompetencji odczytywane byłoby łatwiej i dokładniej, gdyby pamiętano o bliskoznacznych terminach w oryginalnych (tj. angielskim, francuskim i niemieckim) tekstach traktatu lizbońskiego, gdzie mowa o tym, że Unii Europejskiej „the Member States confer competences to attain objectives they have in common” – „les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs” – „die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen”. Oznacza to, że państwa członkowskie nadają (*confer*), tj. przyznają albo przypisują (*attribuent*) Unii Europejskiej, bądź też przenoszą na nią (*übertragen*) kompetencje w celu osiągnięcia celów wspólnych.

Traktat lizboński w wersji polskojęzycznej stanowi w art. 1. o UE, której „Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów” oraz o „the principle of conferral” – „le principe d’attribution” – „der Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung”, czyli „zasadzie nadawania”, tj. „przyznawania” albo „przypisywania” bądź „przenoszenia” poszczególnych kompetencji, albo o „zasadzie ograniczonego pełnomocnictwa”. „Nadawanie” i „przyznawanie” oraz „przypisywanie” i „przenoszenie”, a szczególnie „ograniczone pełnomocnictwo” wzbogacają pojmowanie naszego konstytucyjnego „przekazywania kompetencji” i – kojarzonego z pełnomocnictwem

²⁴ Jeżeli przekazanie kompetencji obejmuje wyjątkowo kompetencję z zespołu władczych (np. prawodawczą w zakresie przekazywanej kompetencji), wówczas w chwili jej przekazania dochodzi do pogłębienia procesu integracji. Zob. wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12; sentencję ogłoszono 13 lipca 2013 r., Dz.U., poz. 825. Por. R. Stemplowski, *O prowadzeniu i analizowaniu polityki państwa*, Oficyna Wydawnicza ATUT, 2013., s. 206 – tekst złożony do recenzji wydawniczej 16 maja 2013 r., przed wydaniem wyżej wymienionego wyroku i przed ukazaniem się artykułu J. Barcza i J. Kranza, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o Unii Europejskiej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-710/12*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4 (117), s. 23–47. Termin „powierzenie” pojawił się jednak w analizach dotyczących członkostwa w UE znacznie wcześniej, tyle że jako „powierzenie władzy” – C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, w: J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2006, s. 80–147. O przekazywaniu jako „oddelegowaniu” pisze J. Ciapała, *O przekazywaniu kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5 (124), s. 79.

– „powierzenia”²⁵. Pamiętając o art. 90. Konstytucji RP i wymienionym w nim „przekazywaniu” kompetencji, zauważamy w traktacie lizbońskim sformułowanie (w art. 1) o państwach, które „przyznają kompetencje” a w art. 3b (nowym 5) – o „zasadzie przyznania”²⁶.

Wydaje się jednak, że nawet najdalej idące sformułowanie o „przekazywaniu” musi być odczytywane jako dotyczące przekazywania podlegającego unieważnieniu wraz z wystąpieniem z UE. Prawo unijne nie przewiduje bowiem cofnięcia „przekazania” czy „przyznania”. Ta jednokierunkowość ruchu kompetencji – od państwa członkowskiego do organów UE – ułatwia analitykowi zrozumienie procesu integracji i szczególnej pozycji organów unijnych, specyficznych „podmiotów integracyjnych”. Sprzyja temu fakt, że art. 90. ust. 1. Konstytucji RP stanowi o przekazywaniu kompetencji podmiotowi określanemu jako „organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy”²⁷. Wspomniana jednokierunkowość nie osłabia argumentacji dotyczącej terminu „powierzenie”, gdyż należy je rozumieć jako powierzenie na okres członkostwa w UE. We wcześniejszych publikacjach zawarłem podobne rozważania odnośnie do unijnych instytucji notyfikacji i pytania prejudycjalnego²⁸. Prawo unijne jest międzynarodowym prawem wspólnotowym i jego rozwój wyraża się m.in. we wprowadzaniu niektórych instytucji podobnych do występujących w międzynarodowym systemie powierniczym, konsorcjum, syndykacie, konfederacji. Jeżeli rząd jakiegoś państwa mówi obywatelom,

²⁵ Termin „powierzenie” pojawia się w polskojęzycznej wersji Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana, art. 5, 13) już w 2008 r., zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, 2008, s. 134, oraz w wielu przepisach polskojęzycznej wersji Traktatu o funkcjonowaniu UE (wersja skonsolidowana), w art. 13. dotyczącym „powierzenia przez traktat”, s. 136. Jednakże w art. 7. wymienionego traktatu użyto terminu „przyznanie”, chociaż w wersjach anglo- i francuskojęzycznej stosuje się te same terminy w całym tekście.

²⁶ Pełne teksty artykułu 3. w językach angielskim, francuskim, niemieckim i polskim podaje i porównuje w: *Wprowadzenie...*, wyd. III zmienione, *op. cit.*, s. 110–112

²⁷ W przekładzie Konstytucji na języki obce (teksty opublikowane przez Wydawnictwo Sejmowe): „international organisation or international institution”, „organisation internationale ou [...] organisme international”. Dodatkowego uwzględnienia wymaga zastosowanie w konstytucji alternatywy łącznej („lub”), a nie rozłącznej („albo”). Ponadto w literaturze można też spotkać opinię, że konkordat zawarty między Rzeczpospolitą Polską i Stolicą Apostolską wymaga przekazywania kompetencji w niektórych kwestiach (dotyczących ślubu kanonicznego i spraw finansowych Kościoła w Polsce). Omawia i odrzuca te opinie M. Olszówka, *Ratyfikacja konkordatu z 1993 r. a przekazywanie kompetencji władzy państwowej*, w: P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Jerzego Ciemniewskiego*, Wydawnictwo Sejmowe, 2014, s. 222–231.

²⁸ R. Stemplowski, *Wprowadzenie...*, wyd. III zmienione, *op. cit.*, s. 113–115. Tamże rozważania odnośnie do związanej z Radą Europy skargi obywatelskiej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

że między nim a organami UE istnieje „problem suwerenności”, to trzeba zbadać, czy nie mamy do czynienia z rządową propagandą. Dyskusji o suwerenności organy UE z rządami nie prowadzą. Wyjątkiem jest od niedawna problem granicy między Republiką Irlandii i Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, powiązany z brexitem²⁹.

Zamykam ten wątek konstatacją, że gdyby państwa członkowskie przekazywały Unii suwerenność lub dzieliły się z nią, to UE musiałaby chyba stać się już dawno podmiotem suwerennym, a takim nie jest. Nie da się wskazać żadnego państwa, żadnego podmiotu prawa międzynarodowego, który uznaje UE za podmiot suwerenny³⁰.

Integracja państw europejskich przebiega w systemie paralelnym – w UE i w NATO – choć natowski system sojuszniczy jest wyłącznie międzyrządowy, z udziałem USA i Kanady i przy istnieniu umów dwustronnych. Umowy te spełniają w NATO funkcję systemowo ważniejszą niż poszczególne umowy dwustronne między państwami członkowskimi UE, ponieważ stanowią uzupełnienie traktatu waszyngtońskiego. W Unii z kolei takie umowy są stopniowo zastępowane przez wielostronne traktaty i ich pochodne. Ten paralelizm może w przyszłości ulec ograniczeniu wskutek podjęcia prac nad rozwinięciem funkcji bezpieczeństwa i obrony w UE. Może to mieć miejsce poprzez współpracę UE z USA i Kanadą i osobno z NATO, oraz dwustronną w UE w zakresie kontrwywiadu antyterrorystycznego, jak również przez potencjalne użycie sił zbrojnych, np. w związku z podwyższeniem ochrony granic UE przed ich naruszeniem przez podmioty inne niż państwo. Jak więc oceniać działania rządu do stałego stacjonowania wojsk obcych w bazach na jego terytorium? Można to badać pod kątem zastosowania kategorii „suwerenność”, ale nie oczekiwałbym wyników wskazujących na jej podważanie. Ewentualnymi wyjątkami byłyby działalność obcych służb specjalnych na Litwie, w Polsce

²⁹ M. Scafton, *Sovereignty, Brexit and the Irish border*, „The Strategist”, 22 sierpnia 2018 r., www.aspistrategist.org.au.

³⁰ Jan Kulakowski, polski przedstawiciel w UE, twierdził – wspomina Hanna Suchocka w rozmowie ze mną 19 sierpnia 2018 r. – że wspólna Europa wymaga europeizacji pojęcia suwerenność. Polegać to powinno na daleko idącym dzieleniu się przez odrębne państwa pewnymi elementami własnej suwerenności z Unią Europejską. W wyniku dobrowolnego połączenia suwerenności państwowej wielu podmiotów powstaje podmiot o odrębnej suwerenności, wspólnej dla jego wszystkich elementów składowych. W wyniku dobrowolnych ograniczeń suwerenności tworzy się swego rodzaju suwerenność zbiorowa, która nie zastępuje suwerenności poszczególnych państw, tak jak i tożsamość europejska nie zastępuje tożsamości poszczególnych państw, lecz ją uzupełnia zgodnie z wyzwaniem XXI w. Parafrazując myśl zapamiętaną z Nozicka (R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, 1974): Ile talerzy zupy trzeba wlać do Atlantyku, żeby uzyskać ocean nowego smaku?

i w Rumunii, prowadzona za zgodą ich rządów, jak również w Niemczech (bez zgody rządu?). I w rodzinie zdarza się szpiegować³¹. Dalej idąca koordynacja może wynikać z postępującej rozbudowy unijnych (międzyrządowych) agend bezpieczeństwa. Jeszcze poważniejsze następstwa miałyby w przyszłości rekonstrukcja NATO poprzez zastąpienie członkostwa indywidualnego państw UE członkostwem UE w NATO (Radzie Bezpieczeństwa ONZ itp.), związane z ewentualnym nadaniem Unii statusu konfederacji.

Konfederalizacji sprzyja postępująca integracja państw mających wspólną walutę. Jest to konsekwencja procesu zapoczątkowanego w traktacie amsterdamskim, wprowadzającym instytucję współpracy wzmocnionej. W państwach uczestniczących w ówczesnej Wspólnocie Europejskiej, albo do niej przystępujących, istniała wśród rządzących świadomość tego stanu prawnego. Naturalnie, pogłębianie współpracy przychodzi łatwiej tym, którzy są do niej lepiej przygotowani i rozwinięci gospodarczo, mocniej zinstytucjonalizowani. Instytucja współpracy wzmocnionej ewoluowała, czego wynikiem jest wspólna waluta, która z kolei przyczynia się oczywiście do dalszego wzmocnienia powiązań między państwami tej strefy i wzmacnia konsorcyjną cechę UE.

Problematyka suwerenność odgrywa pewną rolę w bieżącym uczestnictwie rządu w pracach organów UE. Kierunki współdziałania wyznaczone są w poważnej mierze przez priorytety kolejnych prezydencji. Zwykle zapowiadają one pojawianie się czy rozwijanie określonych pól integracji, na co rząd państwa członkowskiego reaguje i co może wzbogacać³².

Nie wątpię, że gdyby miało się okazać, że integracja europejska rzeczywiście w jakimś przejawie ogranicza suwerenność, rząd RP zachowa się co najmniej tak, jak rząd Hanny Suchockiej, kiedy to minister Krzysztof Skubiszewski zwrócił we wrześniu 1993 r. uwagę ambasadorowi USA na naruszenie przez jego kraj suwerenności Polski w związku z postępowaniem sądowym wobec obywateli RP (tzw. afera karabinowa)³³.

³¹ A. Machon, *Have British Spies Been Hacking the EU?*, „Consortium News”, 17 sierpnia 2018 r., <https://consortiumnews.com>.

³² Zob. informacja dla Sejmu i Senatu o udziale RP w pracach UE w okresie lipiec–grudzień 2017 r. – dokument przyjęty przez Komitet ds. Europejskich 9 stycznia 2018 r., zał. do pisma sekretarza stanu w MSZ Konrada Szymańskiego do marszałka Sejmu, 10 stycznia 2018 r. Rząd RP zwraca uwagę, że „Polska w zakresie inicjatyw UE dotyczących migracji legalnej postulowała, aby były one realizowane z zachowaniem ostrożności oraz poszanowaniem suwerenności państw członkowskich”, druk nr 2226; <http://orka.sejm.gov.pl>.

³³ Szerzej to omawiam we *Wprowadzeniu...*, wyd. III zmienione, *op. cit.*, s. 55–56.

Nie potrafię sobie wyobrazić szybkiego zaniku przedstawionych tu współczesnych przesłanek pojęcia suwerenności bez upadku albo integracji ograniczonych terytorialnie państw narodowych. W szczególności nie zmieniłaby tego zasadniczo konfederalizacja UE. Człony konfederacji zachowują bowiem podmiotowość prawnomiędzynarodową. Federalizacja zaś, inaczej niż w konfederacji, przeniosłaby na nowe państwo suwerenność państw postanawiających się sfederalizować. Jeżeli nie dojdzie do wielkiego nieszczęścia globalnego, procesu integracji europejskiej nic nie cofnie. Przebiega on jednak w sposób skomplikowany, nieliniowy, jest czymś światowo bezprecedensowym i musi się charakteryzować trudnościami, upadkami i wzlotami, występującymi w społecznych stosunkach współdziałania i rywalizacji oraz przy udziale bodźców zewnętrznych. Wielopokoleniowy proces integracji charakteryzuje się i tym, że suwerenność w wyborze integracyjnego celu objawia się regulowaniem pożytecznej rywalizacji przez normy niezbędnego współdziałania. Podobnie postępuje też proces wzajemnego upodobniania się instytucji państw członkowskich. Z tego zaś wynika reakcja większości na państwo członkowskie okresowo odchodzące od tej reguły. Suwerenność państwa członkowskiego wpisuje się stopniowo w proces harmonizowania suwerenności rodzącej się konfederacji, czyli państwowej wspólnoty państw, w tempie określanym także przez zróżnicowane pojmowanie suwerenności.

Państwo jako organizacja kluczowa dla pojmowania suwerenności nie powinno jednak przesłonić szerszego znaczenia wspólnoty jako zbioru jednostek-obywateli, z których każda i każdy składają się na społeczne źródło suwerenności państwa, na „my” – Naród Polski, wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, czyli na naród polityczny, konstytucyjny. Konieczne jest zatem uświadomienie sobie, jakim sposobem opinie poszczególnych obywateli, opinia każdego z nas, formują wspólne „my” i budują wspólne pojmowanie suwerenności w praktyce politycznej. Wydaje się, że najważniejszym kluczem do zrozumienia tego procesu jest pojęcie partii politycznej. Każda „partia” jest tylko częścią, lecz jeśli system partyjny w państwie oddaje w najwyższym możliwym przybliżeniu mapę tych części, czyli opinii (interesów), to stanowi on pełną podstawę wyborczego sposobu ich przekazywania do parlamentu. Wskutek ucierania opinii rodzi się tam stanowisko z przewagą większości. Dzięki temu można w pożądanym stopniu zharmonizować indywidualne opinie w zakresie umożliwiającym spełnianie przez parlament funkcji organu przedstawicielskiego, a rządowi – prowadzenie polityki stanowiącej emanację parlamentarnej większości, czyli wykonywanie suwerenności. Idąc dalej,

można stwierdzić, że politycy są niezbędni do funkcjonowania takiego ustroju. Bez nich państwo działać nie może. Populistycznie uogólnionej krytyce pod adresem wszystkich polityków jako takich brakuje uzasadnienia, choć populizm ma podstawy zarówno ekonomiczne, jak i kulturowe, może wyrażać tęsknotę do alternatywy chodzącej w mundurze. Obywatelka i obywatel, poszczególne jednostki, mogą wybierać jako swych przedstawicieli – polityków – ludzi uczciwych i mądrych, jeśli tylko proces wyborczy oraz media będą uczciwie organizowane. Wtedy i suwerenność będzie lepiej oddawać to, za co wspólnie odpowiadamy jako „my”, naród polityczny, konstytucyjny. Czy jednak suwerenność będzie w przyszłości prostą kontynuacją suwerenności obecnej, czy przetrwa nadchodzące gruntowne zmiany społeczne, także te, które wiążą się ze sztuczną inteligencją (SI)? Łatwiej o tym spekulować, niż to diagnozować i kompetentnie prognozować. W tym opracowaniu nie chcę jednak wychodzić poza kanon akademicki zbyt daleko – dla poszerzenia tematyki dodaję Aneks.

Redaktor „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego” pyta nas o przyszłość. Zostawiając na boku problem wewnętrznej suwerenności władzy państwowej, zadajmy pytanie: czy w powszechnej światowej społeczności demokratycznych państw praworządnych byłaby potrzebna norma suwerenności? Wydaje się, że tylko jako przypomnienie aksjomatu już idealnie urzeczywistnionego. Jak z kolei wygląda to w całkowicie scentralizowanym systemie z rządem światowym? Wyłącznie jako suwerenność wewnętrzna. A w światowej konfederacji państw? Tak, ponieważ każdy z członów konfederacji jest suwerenny, choć inaczej niż konfederacja. Żaden z tych i podobnych modeli nie wydaje się dzisiaj realny i kryterium suwerenności państwa ma przed sobą niezmiernie długą przyszłość. Trzeba wszak plasować suwerenność w najszerszym kontekście polityczności, której nie sposób zrozumieć bez rozważań o uznaniu. Suwerenność wymaga nie tylko uznania prawnomiędzynarodowego, lecz i urzeczywistnienia się w świadomości obywatelskiej, która przyjmuje, że uznanie człowieka przez człowieka zakłada niezbywalną godność każdego z nich, a to z kolei – suwerenność jego wspólnoty politycznej w postaci państwa. Konieczne jest takie myślenie o naszym kraju, żeby Polska rozwijała się jako demokratyczne państwo prawne. Pamiętając, że suwerenność jest kategorią jakościową, o skomplikowanej strukturze, trudno poddającą się porównywaniu zastosowań, poniekąd abstrakcyjną, wznosmy jej analizowanie na tych gościnnych łamach na jak najwyższy poziom. Czy leci z nami suweren?

ANEKS

W czym będzie się wyrażać suwerenność, jeśli zatrudnienie zarobkowe obejmie za ćwierć wieku tylko 20% zdolnych do pracy, z czego połowę – pomijając jeden procent najbogatszych – będą stanowić specjaliści najwyższego poziomu: (a) kadra kierownicza w prywatnej gospodarce (system finansowy, nie „finansowy rynek”) i publicznej polityce, uczeni, kreatywni informatycy, propagatorzy (rozpowszechnianie wiadomości środkami licencjonowanej komunikacji masowej) i medialni dydaktycy, psychiatrzy oraz (b) wojsko, policja, służby specjalne i urzędnicze; zaś drugą połowę będą stanowić (c) samozwańczy przywódcy religijni, producenci gier komputerowych i innych form rozrywki, sportowcy, aktorzy, zawodowi muzycy, reżyserzy konkursów i festiwalu, organizatorzy turystyki, animatorzy lokalnych spotkań itp., (d) osoby wykonujące niektóre proste prace i świadczące usługi osobiste. Niewielu będzie rozmyślać o suwerenności, ale każdy rząd i „jeden procent” ze swymi bezkarnymi menadżerami będą wiedzieli, od czego suwerenność zależy. Może „bardziej jest prawdopodobne to, że Niemcy wprowadzą obowiązek chodzenia w miejscach publicznych nago, aniżeli pozwolą na bankructwo Deutsche Bank”³⁴.

Podział dochodu (obecnie „narodowego”) uwzględni zapewne wypłacanie bezwarunkowego dochodu podstawowego wszystkim (sic) i zapewnienie (wszystkim) dostępu do wykształcenia oraz rozmaitych dopłat indywidualnych, zależnych od przydatności ustrojowej danego człowieka. Choć udział procentowy najbiedniejszej ludności świata maleje, to wszelkiego rodzaju nierówności nadal rosną³⁵. To ideologia demokracji będzie legitymizowała taki ustrój i organy władzy. Możliwe jest pojawienie się nowych instytucji ustrojowych, nowych procesów integracji państw, a do podstawowych cech nowego ustroju będzie się zaliczać bezlitosny autorytaryzm graniczący z totalitaryzmem: wszechstronna dominacja władzy wykonawczej nad innymi organami władzy, jednostką i masami. Utrzymanie bowiem względnej stabilności stosunków społecznych będzie bardzo i bezprecedensowo trudne. Co człowiek, jeden spośród 80% ludzi bez zarobkowego zatrudnienia (to nie obecny „bezrobotny”), może robić w ciągu kilkunastu godzin każdego dnia, przez kilkadziesiąt lat swego życia? Nie wszyscy znajdą ukojenie w aktywności

³⁴ J. Lanchester, *After the Fall*, „London Review of Books” z 5 lipca 2018 r.

³⁵ B. Milanovic, *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Belknap Press for Harvard University Press, 2018, zwł. „krzywa słoniowa”, s. 23.

Stowarzyszenia Miłośników Gitary Klasycznej. Pojawi się natomiast potężna baza dla przestępczości i ruchów społecznych, zwłaszcza wśród młodych. Niektóre ruchy będą gromadzić ludzi uprawiających samokształcenie czy twórczość artystyczną, może zwolenników życia zgodnego z przyrodą, ale wolno też oczekiwać neoludyzmu i neolewelleryzmu: pojawi się masowe niszczenie urzędów SI, żądanie równości uniwersalnej, krwawo tłumione separatyzmy – czy pod hasłem suwerenności? Zaznaczą się też pewnie działania obronne właścicieli kapitału, nieruchomości, patentów i urzędów SI. Będą oni z powodzeniem dążyli do utrzymania wynagrodzeń za pracę na poziomie co najwyżej równym bezwarunkowemu dochodowi podstawowemu, ponieważ na miejsce każdego odchodzącego (zwalnianego) będzie czekało wielu niepracujących zarobkowo, a ponadto i z tego powodu, że niektórzy ludzie zechcą pracować zarobkowo za płacę minimalną, ponieważ tożsamość człowieka w znacznej mierze formuje się właśnie w procesie pracy społecznie użytecznej – człowiek chce być potrzebny! Suwerenność wyraża się też w tożsamości. Być może pojawi się zjawisko (system) zatrudnienia rotacyjnego. Czy przetrwa państwo narodowe? Naród był potrzebny dla umocnienia czy nawet utworzenia państw, ale teraz nie brak innych spoiw. Czy rozwój podąży fantastycznym śladem Asgardii³⁶? Czy pojawi się jakaś demokracja totalna?

W każdym razie, utrzymanie porządku (sic) w skali światowej będzie zadaniem skomplikowanym, mimo rządowej kontroli sprawowanej przez państwo wszytkowidzące, wspomagane przez wszechmocne korporacje informatyczne i wytrenowaną autocenzurę obywatela. Czy SI zorganizuje wybory do parlamentu-światoparlamentu? Wylosuje posłów przymusowo w ten sposób wyróżnionych? Nie usamodzielni się raczej jako suweren prowadzący własną wojnę. Może w ślad za *Advanced Chess* pojawi się nowa siła w postaci człowieka współdziałającego z komputerem przeciwko superkomputerowi? Czy to wszystko razem nie doprowadzi do przedefiniowania suwerenności? Czy obywatele będą się tym w ogóle interesować? Może zadowolili ich populistyczna retoryka władzy, społecznie radykalna, „lewicowa”, uprawiana obłudnie przeciw „elitom”, „w imieniu suwerena”, a terminy „kapitalizm” i „socjalizm” nie będą oznaczać odmiennych systemów? Może będzie to przypominać feudalizm, gdyż pozycja centralnego organu władzy w nowym porządku światowym cyfrowej autokracji będzie silniejsza od władzy autora maksymy „państwo to

³⁶ B. Harby, *Asgardia. The problems in building a space society*, „BBC Future”, 3 sierpnia 2018 r., www.bbc.com.

ja”, a profesjonaliści przywiązani do korporacji albo urzędu, albo służb, będą równie suwerenni jak *glebae adscripti*? Może zdążymy przygotować się do tej rewolucji – czy dorównującej znaczeniem neolitycznej? – lepiej niż obecne rządy do sterowania oddziaływaniami ludzi na klimat? Jeżeli takie luźne dywagacje o przyszłych uwarunkowaniach i funkcjach koncepcji suwerenności odczytywać jako przejaw kultury polegający na prognostycznym łączeniu ekstrapolacji najsilniejszych obecnie istniejących trendów z wyobrażeniami o celu (i poszukiwaniem sprzyjających trendów), to czy mowa tu o czymś prawdopodobnym, czy raczej (nie)możliwym i (nie)pożądanym?³⁷

³⁷ A. Appadurai, *The Future as Cultural Fact. Essays on the Global Condition*, Verso, 2013, zwł. s. 295.