

**Józef M. Fiszer\***

## **CZY UNIA EUROPEJSKA ZAGRAŻA POLSCE I JEJ RACJI STANU? ASPEKTY TEORETYCZNE I UTYLITARNE**

### **WPROWADZENIE**

Pytanie, czy Unia Europejska zagraża Polsce i jej interesom narodowym, wydaje się być retoryczne, to znaczy takie, na które nie oczekuje się jednoznacznych odpowiedzi czytelnika. Pozornie może nawet wydawać się niestosowne, bo przecież powszechnie wiadomo, czym jest Unia Europejska (UE), jakie są jej zalety, wzniosłe cele i zadania, które zostały sprecyzowane w traktacie z Maastricht i uzupełnione w kolejnych traktatach rewizyjnych, a szczególnie w traktacie z Lizbony, który nadał jej osobowość prawną i inne uprawnienia. Ale historia stosunków międzynarodowych pokazuje, że praktyka często nie idzie w parze z teorią. Rządzący i w ogóle politycy z reguły co innego mówią, odwołując się do wzniosłych wartości (ideologii, doktryn, religii), a co innego robią. Wiadomo też, czym jest państwo i jakie są jego zadania i funkcje wobec powołujących go do życia obywateli (narodu, narodów) oraz, jaką rolę odgrywają w stosunkach międzynarodowych. Są to zarazem podmioty prawa międzynarodowego, które należą do grupy wtórnych (po narodach) uczestników stosunków międzynarodowych, ale państwa zaliczamy do najstarszych i zarazem najważniejszych uczestników podmiotowych stosunków międzynarodowych, natomiast UE zaliczamy do najmłodszych aktorów występujących na arenie międzynarodowej. Państwa są zróżnicowane pod względem historii: niektóre istnieją zaledwie kilka lat, a inne liczą ich sobie tysiące. Zróżnicowane są także pod względem ustroju politycznego:

---

\* Józef M. Fiszer – prof. dr hab., Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie, [fiszer@isppan.waw.pl](mailto:fiszer@isppan.waw.pl)

federalizm czy centralizacja, demokracja, autokracja lub totalitaryzm. Różnią się też pod względem spójności wewnętrznej: niektóre jednostki polityczne są państwami tylko z nazwy, z woli władz centralnych, które sprawują tylko nominalną zwierzchność nad terytorium, są przeżarte przez korupcję albo utrzymują się jedynie dzięki wsparciu społeczności międzynarodowej. Państwo jest organizacją polityczną danego społeczeństwa (narodu), organizacją szczególnego rodzaju, a mianowicie terytorialną i suwerenną organizacją obywateli. Ma obowiązek zapewnić im szeroko rozumiane bezpieczeństwo i warunki do godziwej egzystencji. Zaś obywatele mają powinności wobec państwa, m.in. muszą bronić jego granic i integralności terytorialnej oraz dbać o jego wszechstronny rozwój i niepodległość. *Notabene*, podobne cele stawia sobie UE, będąca dobrowolnym związkiem demokratycznych i suwerennych państw. Na ile jednak wiarygodna może być jej polityka zagraniczna i obrony, za którą nie stoi w charakterze ostatecznego argumentu siła przymuszania – a taka jest przecież konsekwencja unijnych traktatów i zapisanej w nich zasady nie stosowania siły? Państwo z kolei ma monopol na stosowanie siły i zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i utylitarnym jest dobrem wspólnym, które winno być przedmiotem powszechnego szacunku, troski i obiektem ciepłych uczuć obywateli (patriotyzm). Tak na przykład Rzeczpospolitą Polską określa art. 1 konstytucji z 1997 roku<sup>1</sup>.

Natomiast Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Nie posiada własnego terytorium ani obywateli. Została powołana do życia przez demokratyczne i suwerenne państwa oraz za zgodą ich obywateli. Traktaty założycielskie UE to konstytucja bez państwa, a Unia to struktura prawodawcza bez władzy zwierzchniej. W kontekście transnarodowej integracji, z jaką mamy dziś do czynienia, pojawia się tutaj problem demokracji transnarodowej. Jest to koncepcyjne, teoretyczne wyzwanie, wynikające z nowej sytuacji, w jakiej znalazła się UE i jej państwa członkowskie po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku traktatu z Lizbony, który nadał jej osobowość prawną<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Stanowi on, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

<sup>2</sup> J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011, s. 153–178; J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demo-*

Zarówno jednak państwa, jak i Unia Europejska, są to podmioty dynamiczne, wciąż ewoluujące i zmieniające swoje miejsce w stosunkach międzynarodowych. Znajdują się pod nieustanną presją obywateli oraz środowiska międzynarodowego, które także ewoluuje pod wpływem czynników strukturalnych (obiektywnych i subiektywnych). Krótko mówiąc, wciąż zmienia się świat oraz mamy do czynienia z nowymi, często trudnymi do przewidzenia zjawiskami i procesami międzynarodowymi, które determinują interesy narodowe poszczególnych państw, które są różne, oraz działalność Unii Europejskiej, specyficznej organizacji międzynarodowej, dobrowolnego związku 28 państw o różnych potencjałach i uwarunkowaniach geopolitycznych i geoeconomicznych. Dlatego też – wbrew pozorom – nie jest łatwo odpowiedzieć na pytanie postawione w tytule tego opracowania.

Mimo to, niniejszy artykuł jest próbą ukazania specyfiki Unii Europejskiej i jej znaczenia dla stosunków międzynarodowych, a szczególnie dla Polski, w realiach współczesnego, dynamicznie zmieniającego się świata. Odwołując się do teorii realizmu strukturalnego i teorii integracji międzynarodowej, spróbuję także odpowiedzieć na ważne pytanie, często dziś pojawiające się w dyskursie naukowym i politycznym, a mianowicie, czy Unia Europejska zagraża demokratycznemu i suwerennemu państwu członkowskiemu oraz jego interesom narodowym? Tezą główną jest tutaj konstatacja, że UE w sposób bezpośredni nie zagraża państwu członkowskiemu i jego interesom narodowym, gdyż sama nie jest państwem, ale w określonych sytuacjach – dla dobra większości swoich członków – może jednak ograniczyć jego suwerenność polityczną i aktywność międzynarodową, a tym samym zmuszać je do zachowań sprzecznych z jego interesem narodowym i racją stanu. Ponadto, jak pokazuje to dotychczasowa praktyka, w UE wciąż mamy do czynienia z „deficytem demokracji” oraz dużą stratyfikacją wśród państw członkowskich, a w rezultacie tego uprzywilejowaną pozycję mają państwa duże, na czele z Niemcami i Francją, oraz pozostali członkowie Unii, tzw. płatnicy netto. Sytuacja ta wyraźnie uwidacznia się w procesie wielopoziomowego zarządzania i podejmowania decyzji w Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Chciałbym również podkreślić, że wielopoziomowe zarządzanie w UE cechuje deficyt demokracji i politycznej odpowiedzialności. Zarządzanie

---

kratycznych, Wrocław 2010, s. 298–304; J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 211.

<sup>3</sup> A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 400–411; R. Mieñkowska-Norkiene, *End of the multi-level governance concept in the EU research?*, [w:] A. Rothert (red.), *The Processes of Transnational Governance*, Warszawa 2014, s. 65–85.

koncentruje się bowiem na efektywności i nie przywiązuje wystarczającego znaczenia do demokracji, kontroli i odpowiedzialności politycznej. Pomija też znaczenie przywództwa politycznego jako czynnika sprawczego, a zachodzące na siebie obszary odpowiedzialności – polityczne, prawne, zawodowe – nie tworzą spójnego systemu odpowiedzialności. W procesie dochodzenia do ustaleń końcowych i podejmowania decyzji w UE często stosowana jest perswazja, a konsensus dyktowany jest przez duże państwa. Zdaniem wielu badaczy, wielopoziomowe zarządzanie nie znajduje także potwierdzenia empirycznego. Oznacza to, że w praktyce nie zarządzają dziś instytucje przewidziane w unijnych traktatach, tj. Rada, Komisja Europejska czy Parlament Europejski, lecz państwa najsilniejsze. Te zaś w świetle teorii realizmu politycznego, sformułowanej przez Hansa J. Morgenthaua, zachowują się w sposób egoistyczny, realizują bowiem własne interesy narodowe i dążą do dominacji nad innymi państwami<sup>4</sup>. Unia Europejska jest więc dla nich w dużym stopniu swoistym parawanem, który pozwala im ukryć partykularne interesy narodowe, a zarazem ułatwia ich osiągnięcie w sposób demokratyczny i pokojowy. Hans J. Morgenthau twierdzi jednocześnie, że

„tylko racjonalna polityka zagraniczna jest dobra; tylko ona minimalizuje ryzyko i maksymalizuje korzyści, a więc odpowiada zarówno moralnym nakazom roztropności, jak i politycznym wymogom sukcesu”<sup>5</sup>.

Za taką też uchodzi polityka zagraniczna i obrony Unii Europejskiej, a tym samym nie szkodzi ona państwom członkowskim, a raczej je wspiera na forum międzynarodowym i w trudnych dla nich sytuacjach. Przykładem tego jest dziś Grecja, borykająca się z kryzysem finansowo-gospodarczym, którą finansowo i politycznie wspiera UE.

W systemie sformalizowanym reguły i zasady gwarantują równość aktorów, zaś w systemie nieformalnym, a takim jest wielopoziomowe zarządzanie w UE, system ten *volens nolens* chroni interesy narodowe najsilniejszych uczestników, do których jednak nie zalicza się Polska, a mimo to jest wspierana przez Unię Europejską<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> J. Więćławski, *Teoria realizmu Hansa J. Morgenthaua. Koncepcje, krytyka i znaczenie dla współczesnych stosunków międzynarodowych*, Olsztyn 2014, s. 95–114; S. Burchill, *Realizm i neorealizm*, [w:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater i in., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.

<sup>5</sup> H.J. Morgenthau, *Polityka między narodami: walka o potęgę i pokój*, przejrzał i uzupełnił Kenneth W. Thompson, Warszawa 2010, s. 26.

<sup>6</sup> J. Czaputowicz, *Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*,

## 1. UNIA EUROPEJSKA W DOBIE GLOBALIZACJI I MEGAKRYZYSU

Postępująca dziś globalizacja, w zasadzie już wszechobecna, a w jej efekcie procesy jednoczenia Europy postawiły w nowym świetle problemy związane z państwem narodowym, jego suwerennością, obywatelstwem oraz tożsamością narodową i kulturową, a także kwestie praw i obowiązków Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich. Nie ulega bowiem wątpliwości, że integracja i globalizacja, czyli szerokie otwarcie się państw na świat, to czynniki osłabiające znaczenie więzi etnicznych i narodowych oraz kulturowych, a także spójność Europy. Konfrontacja z ogromną różnorodnością świata, w wielu przypadkach, powoduje zagubienie i dezorientację jednostki, którą przytłaczają nowe, nieoswojone wartości kulturowe. Silna staje się wówczas potrzeba posiadania własnej niszy społecznej, na którą składa się świat oswojony i dobrze znany, w którym solidarność i wspólnota to nie tylko wartości postulowane, lecz w określonych sytuacjach realizowane. W przypadku niewielkiej liczby osób poszukujących pracy i pieniędzy w dobie otwarcia granic, wielu imigrantów ulega procesom asymilacyjnym oraz jest skłonnych do identyfikacji z państwem osiedlenia. W przypadku jednak dużej liczby imigrantów, z jaką zmagają się dziś Unia Europejska, zwłaszcza przejawiających skłonności do segregacji, o silnych odrębnościach kulturowych, religijnych i językowych (muzułmanie), którzy w odbiorze społecznym stanowią zagrożenie dla porządku w kraju przyjmującym, pojawiają się ekstremistyczne ugrupowania nacjonalistyczne i wówczas dochodzi do aktów agresji przeciwko obcokrajowcom. Nieudany projekt wielokulturowości i długotrwały kryzys gospodarczy w UE oraz zjawisko terroryzmu islamskiego i fale uchodźców stworzyły atmosferę ksenofobizmu i rasizmu. W efekcie w większości państw Unii Europejskiej powstają dziś partie antysystemowe, jak na przykład Alternatywa dla Niemiec w RFN oraz nieformalne ugrupowania, takie jak Pegida w Niemczech, które negują potrzebę jej istnienia i oczekują od państwa zmian w polityce azylowej i artykułują potrzebę utrwalania tożsamości narodowej. Stygmatyzacja grup narodowościowych i antyeuropejskie refleksy stają się dziś udziałem wielu państw należących do Unii Europejskiej, na czele z Francją i Niemcami<sup>7</sup>.

Narasta krytyka państwowego i unijnego systemu neoliberalnego. Duży odsetek obywateli odczuwa lęki egzystencjalne i nie dotyczą one tylko grup

---

Szczecin–Warszawa 2013, s. 128–131; M. Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996.

<sup>7</sup> I. Janicka, *Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3, s. 145–157; P. Jendroszczyk, *Multikulti już się przeżyło*, „Rzeczpospolita”, 20–21.09.2014.

społecznego marginesu, ale także klasy średniej. Aby temu przeciwdziałać, polityka integracyjna Wspólnot, a dziś Unii Europejskiej została oparta na uniwersalnych (fundamentalnych) wartościach, stanowiących przesłanki do działań instytucji europejskich na rzecz budowy wzajemnego zaufania i współpracy we wdrażaniu europejskich standardów praw człowieka i mniejszości narodowych oraz zmierza do uczynienia z nich podstawy do kreowania aktywności politycznej, której celem jest dążenie do wyeliminowania lub osłabienia czynników konfliktogennych. Gwarancje prawne, jakimi dysponuje dziś Europa w zwalczaniu dyskryminacji religijnych i językowych, są zapisane w konstytucjach poszczególnych państw i społecznych ustawach oraz konwencjach Rady Europy i rezolucjach Parlamentu Europejskiego. Pozwalają one inicjować budowę wzajemnego zaufania i przezwycięzać negatywne stereotypy między narodami i państwami. Dają też narodom czy etnicznym mniejszościom możliwość nieskrępowanego wyrażania swej tożsamości i pielęgnowania języka, kultury, tradycji i zwyczajów. Są też warunkiem ukształtowania zrozumienia i poszanowania odmienności kulturowych, religijnych i etnicznych wśród obywateli poszczególnych państw i całej Unii Europejskiej. Trudno jednak o zrozumienie i szacunek, jeżeli wiedza o krajach członkowskich Unii Europejskiej, a także ojczyznach imigrantów, o ich języku, kulturze i religii jest niedostateczna<sup>8</sup>.

Idea społeczeństwa obywatelskiego, lansowana w Unii Europejskiej, zakłada kształtowanie takich stosunków między narodami i różnymi grupami etnicznymi, które pozwalają na redukcję napięć na tle narodowościowym, m.in. przez zapewnienie równego statusu społecznego i przezwycięzenie marginalizacji mniejszości narodowych i etnicznych<sup>9</sup>.

Efektywne kreowanie wizerunku Unii Europejskiej czy poszczególnych państw odgrywa istotną rolę w ich postrzeganiu i wzajemnym komunikowaniu się. W „urynkowanej” dziś polityce międzynarodowej dyplomaci i politycy posługują się różnymi stereotypami na temat innych państw i organizacji, przypisując im określone cechy. Wizerunek kraju kształtowany jest zarówno przez pryzmat jego dziejów, kultury, jak i współczesności, oraz pozostaje pod

<sup>8</sup> J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M.M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń*, Warszawa 2014, s. 35–36; K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 171–204; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007.

<sup>9</sup> B. Jagusiak, *Współczesne wyzwania europejskie*, Warszawa 2008; A. Adamczyk (red.), *Unia Europejska na rozdrożu: wybrane problemy*, Poznań 2008; J. Polakowska-Kujawa, *Współczesna Europa w procesie zmian: wybrane problemy*, Warszawa 2006.

wpływem skojarzeń i stereotypów zakorzenionych w mediach i kontaktach między narodami<sup>10</sup>.

Dziś swój *national branding* posiada także Unia Europejska. Flaga, hymn, banknoty i monety euro pełnią funkcję znaków rozpoznawczych tej międzynarodowej „instytucji”, która tylko w niewielkim stopniu jest przez to podobna do państwa jako organizacji politycznej wielu narodów. Postmoderniści podają w wątpliwość dotychczasowe rozumienie takich pojęć, jak obywatelstwo i tożsamość. Dalsze, efektywne budowanie europejskiej marki z wykorzystaniem różnych technik marketingowych i PR mogłoby sprawić, że obywatele państw członkowskich lepiej niż dotychczas identyfikowaliby się z Unią Europejską. Niestety, dynamika procesu integracji, zwłaszcza na płaszczyźnie politycznej i społecznej, w ostatnich latach została wyhamowana i dziś potrzeba nowych bodźców do jej przyspieszenia. Jest to efekt m.in. nieistniejącej lub, jak chcą niektórzy, wyłaniającej się zaledwie europejskiej sfery publicznej, a tym samym braku europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też w świadomości Europejczyków Unia nie ma wyrazistego wizerunku, sprawia wrażenie odległej i mało istotnej instytucji. W związku z tym pomysł na „branding” Unii Europejskiej jest dziś uzasadniony. Znaki i symbole – jak hymn, flaga i waluta – mogą odegrać znaczącą rolę w tym przedsięwzięciu, a Unia Europejska stałaby się podmiotem bardziej rozpoznawalnym na arenie międzynarodowej.

Jeśli idzie o bariery w budowaniu unijnej marki, największy problem stanowi sama Unia Europejska jako niezależny, wręcz niezidentyfikowany byt w stosunkach międzynarodowych. Jej struktura instytucjonalna i procesy decyzyjne – wbrew pozorom – nie przypominają ani państwa, ani też klasycznej międzyrządowej organizacji międzynarodowej. Unia Europejska, a tym bardziej Europa, zapewne nigdy nie przekształci się w państwo, ani też nie będzie pełnić takiej funkcji. Nie zagraża więc bezpośrednio egzystencji państwa narodowego, jego bezpieczeństwu i tożsamości historyczno-kulturowej. Zamiast patriotyzmu można w niej – i wręcz trzeba – budować poczucie wspólnoty, solidarności i przynależności. Unia to wciąż bowiem niedokończony projekt, koncepcja w fazie realizacji niż końcowy twór. Współpraca polityczna w jej ramach dopiero się zacieśnia i nie wiadomo, czym się zakończy w przyszłości<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> M. Ryniewska-Kieldanowicz, *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wrocław 2007, s. 46–47.

<sup>11</sup> J. Aveline, *Branding Europe? Branding, desing and post-national loyalties*, „Place Branding”, 2006, vol. 2–4, s. 334–335, a także: A. Wierzychowska, *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 428–439.

Co więcej, większość Europejczyków, także Polaków, ma wciąż niewielką wiedzę na temat Unii Europejskiej i nie angażuje się w sprawy europejskie. Jednocześnie zaś coraz więcej decyzji podejmuje się na forum unijnych instytucji, a wymiar europejski ma nikły udział w dyskursie krajowym. Europejczycy nie utożsamiają się z UE, ale wysuwają pod jej adresem coraz większe żądania. Tymczasem Unia Europejska jest coraz bardziej oderwana od obywateli i ich potrzeb. Widać to wyraźnie podczas kolejnych kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego, także tych ostatnich w maju 2014 roku, podczas których dominowały sprawy krajowe. W rezultacie tego obywatele czują się niedoinformowanymi i przyjmują krytyczne postawy wobec decyzji podejmowanych przez Unię Europejską. Często też niezrozumienie Unii bierze się z politycznego rozgrywania spraw europejskich w polityce wewnętrznej. Politycy w Polsce i w innych krajach, unikając trudnych problemów wewnętrznych i chcąc zyskać poparcie wyborców, publicznie obwiniają Unię i krytykują jej instytucje. Przykładem może tu być przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz, który w książce na temat UE pisze m.in., że cierpi ona na deficyt demokracji, który:

„odnosi się przede wszystkim do relacji między instytucjami UE – Parlamentem i Komisją – oraz rządami europejskimi. Coraz częściej, szczególnie od początku kryzysu, szefowie państw i rządów próbują zepchnąć na bok instytucje wspólnotowe, przeciągając na swoją stronę coraz więcej decyzji podejmowanych na szczytach Unii Europejskiej, nawet te odnoszące się do prawodawstwa europejskiego”<sup>12</sup>.

Nasuwa się tutaj pytanie, czym dziś, w dobie globalizacji i w świetle traktatu z Lizbony jest Unia Europejska? Spór o UE trwa od początku jej istnienia. Badacze, zwłaszcza prawnicy i politolodzy, zastanawiają się, czy powinna być postrzegana jako reżim międzynarodowy, organizacja międzynarodowa, agencja działająca z woli państw członkowskich, czy też jako federacja lub instytucja ponadnarodowa, przekształcająca się stopniowo w państwo europejskie? Choć traktat z Lizbony rozwiewa te wątpliwości stanowiąc, że UE jest organizacją międzynarodową, posiadającą osobowość prawną, to w praktyce – jak pisze Jacek Czaputowicz:

„jest tym wszystkim naraz; różne jej postacie występują w różnych działaniach, w różnych instytucjach i w różnym czasie. W Unii Europejskiej występuje pełne spektrum form działania, od czystej polityki międzyrządowej, systemu równowagi sił i modelu organizacji

<sup>12</sup> M. Schulz, *Skępowany OLBRZYM. Ostatnia szansa dla Europy*, Warszawa 2014, s. 41.



międzynarodowej, np. w kwestiach obronnych, do modelu ponadnarodowości bliskiego formie państwa, np. w zakresie wspólnego rynku<sup>13</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, UE jest efektem trwającej już 65 lat integracji europejskiej. Ta zaś jest wynikiem niewystarczalności państwa narodowego, a działania na szczeblu ponadnarodowym są podejmowane w tych dziedzinach, w których państwo narodowe jest nieskuteczne i wymaga wsparcia zewnętrznego. Temu zaś ma służyć zasada subsydiarności, która oznacza, że kompetencje w danej organizacji przypisane są aktorom społecznym i dopiero, gdy ich działania są niewystarczające, kompetencje przechodzą do instancji wyższej. Ponadto zasada subsydiarności zakłada, że decyzja podjęta na szczeblu jak najbliższym obywatela zapewnia większą efektywność (skuteczność), niż gdyby decyzja była podejmowana na szczeblu wyższym<sup>14</sup>.

W literaturze przedmiotu spotyka się opinie, że integracja europejska jest odpowiedzią na wyzwania globalizacji, a jej celem jest rozszerzenie państwa w wymiarze regionalnym, a zarazem umocnienie granicy ze światem zewnętrznym. Integracja jest tutaj przykładem regionalizacji, czyli konsolidacji bliskich geograficznie gospodarek. Klasyczna definicja regionu kładzie nacisk na stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi i nabytymi. O jego zakresie terytorialnym decyduje zarówno jego homogeniczność geograficzna, ludnościowa, gospodarcza, jak i względy polityczne. Przestrzeń unijna, mimo że w stosunku do państw zewnętrzna, nie jest sferą międzynarodową, rządzi się bowiem odrębnymi prawami, które przypominają system federacyjny czy konfederacyjny. System ten powstaje w wyniku instytucjonalnej kreatywności, a nie wprowadzania gotowych projektów politycznych. Traktaty Rzymskie z 1957 r. roku nie przewidywały tak zasadniczych zmian prawa, jakich jesteśmy dziś świadkami. Ewolucja prawa europejskiego (unijnego) odbywała się etapami, w miarę potrzeb wraz z rozwojem integracji europejskiej oraz pogłębianiem i poszerzaniem Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 354–355.

<sup>14</sup> Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności*, Kraków 1995; E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 3–5.

<sup>15</sup> P. Artymowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, Warszawa 2011; E. Stadtmüller, *Regionalizm i regionalizacja jako podmiot badań w stosunkach międzynarodowych*, [w:] K. Jędrzejczyk-Kuliniak, L. Kwieciński, B. Michalski, E. Stadtmüller (red.), *Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze*, Toruń 2008, s. 22–23.

Nie ulega wątpliwości, że powojenna integracja europejska jest w historii współczesnego świata procesem bez precedensu. Również bez precedensu jest, będąca efektem tego procesu, Unia Europejska, która jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Nie jest też państwem, ale organizacją specyficzną, integrującą zarówno państwa, jak i ludzi, łączącą w sobie tylko pewne cechy państwa oraz organizacji międzynarodowej. Jest dobrowolnym związkiem suwerennych i demokratycznych państw. Unia, w odróżnieniu od klasycznej organizacji międzynarodowej, pełni w szerokim zakresie funkcje prawodawcze, będące podstawową przesłanką jej istnienia. Upodabnia się tym samym do państwa (zwłaszcza federalnego), ponieważ wykonuje władzę publiczną skutkującą aktami prawnymi stosowanymi pośrednio i adresowanymi nie tylko do państw, lecz również do osób fizycznych i prawnych. Legitymizacja źródeł władzy UE wynika zaś z traktatów założycielskich, ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie. Władza ta opiera się na powierzeniu Unii przez państwa określonych kompetencji władzy<sup>16</sup>. Wielu autorów, m.in. David Beetham i Christopher Lord, podkreślają, że zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE jest wciąż aktualne (ang. *in play*), gdyż dotyczy ciągłych zmian w UE, która w związku z tym przejmuje nowe kompetencje, jakie wcześniej wykonywane były przez państwa członkowskie<sup>17</sup>.

Unia Europejska w świetle teorii neofunkcjonalnej jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej rozwoju pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*), czyli zwiększania jej kompetencji (pogłębianie integracji). Prowadzi to do stałych napięć wywoływanych zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów oraz pojmowaniem demokracji i suwerenności. Jest to przede wszystkim problem polityczny, a w mniejszym stopniu prawny. W relacjach międzynarodowych nie ma jednak, i zapewne długo nie będzie, światowego parlamentu, sądów czy rządu. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą wszystkich państw, co zresztą ma miejsce, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> J. Kranz, A. Wyrozumka, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, 2012, nr 7, s. 20–36. Szerzej na ten temat patrz: T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014.

<sup>17</sup> D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and the European Union*, London–New York 1998, s. 125.

<sup>18</sup> L.S. Finkelstein, *What is global governance*, „Global Governance”, No. 1/1995, s. 368; R.D. Lipschutz, *From Place to Planet: Local Knowledge and Global Environmental*

Klasyyczna analiza natury Unii Europejskiej dowodzi, że jest to byt polityczny *sui generis*, o charakterze hybrydowym, czyli usytuowany pomiędzy konfederacją a federacją, ale w sposób nietypowy z punktu widzenia podziału kompetencji między poziomem krajowym i europejskim (ponadnarodowym). Dopóki UE będzie strukturą *sui generis*, to będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla międzyrządowej organizacji międzynarodowej, organizacji ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter szczególny, w którym:

„legitymizacja demokratyczna odgrywa rolę wiodącą, ale jest uzupełniana przez inne źródła, dzięki którym funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE, i całej UE, będzie mogło być uznane za prawomocne”<sup>19</sup>.

W ostatnich latach coraz częściej formułowane są postulaty dalszej federalizacji Unii Europejskiej, co pozwoliłoby na przewyżczenie jej inercji, w tym również kryzysu gospodarczo-społecznego i politycznego oraz na wzmocnienie pozycji Europy na arenie międzynarodowej. Z drugiej zaś strony wielu badaczy wskazuje, że ustrój federalny nie jest adekwatny dla unijnej rzeczywistości, w tym dynamizacji procesów różnicowania się integracji europejskiej. Przekonują oni, że bardziej użyteczną dla Unii Europejskiej formułą będzie imperium, definiowane poprzez relacje asymetrii między centrum i peryferiami, zmienną strukturę przestrzenną, determinowaną ekspansją terytorialną oraz logiką dwupoziomowej tożsamości – tożsamość narodowa (krajowa) oraz tzw. misja cywilizacyjna<sup>20</sup>.

Kryzys finansowo-gospodarczy i kryzys na Ukrainie pokazują wyraźnie, że dotychczasowy ustrój Unii Europejskiej nie zdaje już egzaminu, a jej polityki – tak wewnętrzna, jak i zewnętrzna – nie są skuteczne. Unia boryka się z problemem faktycznie nieograniczonych i niejasnych kompetencji formalnych, przy jednoczesnym braku zasobów niezbędnych do ich realizacji. Unijni decydenci podejmują się ambitnych projektów, jak na przykład utworzenie unii gospodarczo-walutowej, czy wspólna polityka zagraniczna i obrony, ale bez oglądania się na obiektywne ograniczenia i możliwości ich zrealizowania. W rezultacie tego pojawiają się nowe linie podziału, a największe państwa

---

*Governance*, No. 3/1997, s. 83; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych...*, *op. cit.*, Warszawa 2007, s. 354–358.

<sup>19</sup> T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego...*, *op. cit.*, s. 18.

<sup>20</sup> U. Beck, *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009; M. Gravier, *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „*Journal of Political Power*”, 2011, nr 7.

Unii Europejskiej i ich obywatele, w tym Francja i Niemcy, tandem, który do tej pory stanowił jej lokomotywę, coraz głośniejszą krytykują UE i są przeciwne jej dalszemu poszerzaniu i pogłębianiu. Według sondaży, aż 73% Niemców dziś jest zdania, że ich kraju nie stać już na większe zaangażowanie w proces ratowania euro i większy wysiłek w budowanie zjednoczonej Europy<sup>21</sup>. Tymczasem wiadomo, że bez dalszego niemieckiego i francuskiego zaangażowania w rozwiązywanie unijnych kryzysów i problemów, federalny „projekt europejski” skazany będzie na niepowodzenie. Na federalizację Europy sceptycznie patrzy dziś też wiele innych państw członkowskich, obawiając się nie tylko utraty wywalczonych na gruncie dotychczasowych regulacji w UE przywilejów, czego najlepszym przykładem jest postawa Wielkiej Brytanii, a z drugiej strony lękających się przed zwiększeniem roli RFN w „nowej”, bardziej scentralizowanej instytucjonalnie Europie<sup>22</sup>.

Marine Le Pen, szefowa Frontu Narodowego we Francji, który cieszy się coraz większym poparciem społecznym, nie kryje, że dąży do upadku Unii Europejskiej, określając ją jako „sowiecką Unię Europejską”, która „ukradła suwerenność” i ogranicza możliwości „samostanowienia przez władze narodowe”<sup>23</sup>. Gdyby we Francji wybory wiosną 2017 roku wygrała Marine Le Pen, a w Holandii doszli do władzy skrajni nacjonałiści, to przyszłość zjednoczonej Europy naprawdę znalazłaby się pod dużym znakiem zapytania.

Napięcia geopolityczne między Paryżem, Londynem i Berlinem oraz między Waszyngtonem i Berlinem doprowadziły do turbulencji w procesach integracyjnych Europy i również sprzyjają narastaniu nastrojów eurosceptycznych w UE. Pokazują to sondaże opinii społecznej, przeprowadzane przez Komisję Europejską. Od początku kryzysu w 2008 roku systematycznie spada zaufanie do władz publicznych, zarówno tych europejskich, jak i narodowych. Jednak silniej do instytucji unijnych (spadek o blisko 30% między rokiem 2007 a 2012; w tym samym okresie spadek zaufania do władz narodowych wyniósł średnio około 20%)<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> K. Garczewski, *Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje*, [w:] R. Bania, K. Zdulski (red.), *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*, Łódź 2015, s. 21–40.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 39. Patrz także: J. Bielecki, *Serce Unii pozostanie liberalne*, „Rzeczpospolita”, 23.XI.2016, s. A6.

<sup>23</sup> T.G. Grosse, *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.VII.2014, s. A11; *Brexit znaczy katastrofa*. Z Tonym Blairem rozmawia Michał Frąk, „Gazeta Wyborcza”, 20–21.VI.2015, s. 31.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Tak więc w Europie skończyły się czasy wolne od historii i geopolityki. Wspólnota Europejska zagubiła optymizm z lat 90. XX wieku. Wciąż nie zagoiły się podziały i urazy po głębokim kryzysie finansowo-gospodarczym. Wróciły lęki, a kolejne fale uchodźców, skojarzone z otwartymi granicami i terroryzmem, pobudziły ksenofobię i populizm. Unia Europejska przeżywa dziś poważny kryzys zaufania. Partie i ugrupowania eurosceptyczne i otwarcie antyeuropejskie w poszczególnych państwach, a także w Unii Europejskiej (Parlamencie Europejskim), urosły w siłę i wykorzystują unijne fundusze w antyunijnej polityce.

Dzisiaj w Unii Europejskiej mamy coraz mniej solidarności, zaufania, spójności i wiary oraz optymizmu co do jej perspektyw. Wrogami Unii są dzisiaj nie tylko eurosceptycy, ale także realisci, którzy bez trudu znajdują argumenty, że to wszystko źle działa, a więc trzeba dbać tylko o własne interesy. Taką egoistyczną i roszczeniową postawę od kilku lat zajmuje w UE większość państw na czele z Wielką Brytanią, co nasiliło się pod rządami konserwatywnego premiera Davida Camerona, który straszył, że wyprowadzi ją z Unii Europejskiej i w tym celu zapowiedział przeprowadzenie referendum, które odbyło się w czerwcu 2016 roku. Cameron cynicznie grał na antyimigranckich nastrojach, które wzmacniają antyunijne i nacjonalistyczne tendencje w całej Europie. Brexit zaś może już wkrótce stać się początkiem końca Unii Europejskiej i powrotu konfliktów między państwami narodowymi, z którymi mieliśmy do czynienia w XIX i XX wieku.

*Summa summarum*, kondycja Unii Europejskiej w przededniu 60. rocznicy traktatów rzymskich, które zainicjowały budowanie zjednoczonej Europy, nie jest najlepsza. Wyczerpują swoją moc tradycyjne uzasadnienia integracji, zrozumiałe dla tych, którzy pamiętają II wojnę światową i „zimną wojnę”. To, że Europa nie znalazła przekonującej, a więc skutecznej, odpowiedzi na agresywną politykę Rosji pod rządami Władimira Putina, nawet wtedy, gdy zajęcie Krymu oznaczało pierwszą po roku 1945 bezprawną rewizję granicy na Starym Kontynencie, jest bardzo niebezpiecznym dowodem na jej złą kondycję. Pokolenia, dla których Europa bez wojen i bez granic jest normalnością, mają prawo do swojej wizji Unii, do swojej odpowiedzi na pytanie, jakiej Europy potrzebujemy w czasach, gdy ofensywa populizmu zaraża opinię publiczną wirusem ksenofobii i eurosceptycyzmu. Nie ulega wątpliwości, że potrzebujemy dzisiaj Europy zdolnej do skutecznej odpowiedzi na rosnące potrzeby społeczne i gospodarcze, a zarazem na rosnące obawy i aspiracje narodowe. Potrzebna jest zjednoczona Europa, Europa użyteczna w rozwiązywaniu problemów, którym żadne państwo w pojedynkę sobie nie poradzi. Europa, która zapewnia poczucie bezpieczeństwa, bo to jest największa dzisiejsza potrzeba

kontynentu, na który wrócił lęk o pokój i przyszłość. W obliczu agresywnej polityki Kremla i nieprzewidywalnych skutków ostatnich wyborów w Stanach Zjednoczonych, Unia Europejska musi wziąć większą odpowiedzialność za Europę. Musi stać się bardziej liczącym się i skuteczniejszym światowym graczem, nie kryjąc przeszkód, jakie jej to utrudniają: jednomysłność wymagana przy decyzjach z zakresu polityki zagranicznej, głównie narodowy charakter systemów obrony, rozbieżności strategiczne między państwami członkowskimi i brak zgody między nimi co do sensowności zwiększania skromnych możliwości UE w tej dziedzinie. Krótko mówiąc, należy skutecznie wykorzystać instrumenty i mechanizmy, które do swojej dyspozycji ma Unia Europejska dzięki traktatowi z Lizbony, m.in. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych oraz mechanizm stałej współpracy strukturalnej<sup>25</sup>.

Dzisiaj pilnie potrzebne są poważna debata i wspólne działania, bo nasilają się pytania co do przetrwania Unii Europejskiej. Niestety, wszystko wskazuje na to, że w dzisiejszej Europie nie ma takiej publicznej postaci (autorytetu), która mogłaby rozpocząć rzetelną debatę na temat przyszłości, debatę, której ten kontynent tak bardzo dzisiaj potrzebuje. Europa, która nie chce albo nie potrafi pokazać, dlaczego jej koncepcja osoby ludzkiej oraz wspólnoty jest lepsza niż inne, nie będzie w stanie bronić się przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. To, co może pozostać z UE, to twardy gorset biurokratycznych regulacji, podtrzymywany przez niezrozumiałe decyzje europejskiego sądownictwa oraz Komisji Europejskiej<sup>26</sup>.

Mimo różnych problemów i trudności oraz rosnącego eurosceptycyzmu, Unia Europejska – moim zdaniem – wciąż posiada solidne argumenty i narzędzia, by Europie zapewnić pokój, a Europejczykom szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Chcąc jednak przekonać innych do realizowanego przez siebie modelu, Unia Europejska sama musi w niego uwierzyć, odbudować zaufanie, którego część straciła, złapać drugi oddech, wymyślić się na nowo. „Europa powstanie wśród kryzysów i będzie sumą rozwiązań tych kryzysów” – napisał Jean Monet w swoich *Mémoires*. Niestety, te, które nawiedziły ją na początku XXI wieku, wysoko ustawiły poprzeczkę<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*, Warszawa 2014, s. 404–405; A. Chojan, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2012, nr 1(36), s. 142–179; T.G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolinskie”, 2010, nr 8.

<sup>26</sup> G. Weigel, *Osiem wyzwań dla Europy*, „Rzeczpospolita”, 23.XI.2016, s. A8.

<sup>27</sup> P. Buhler, *O potędze w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 404; P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005.

## 2. PAŃSTWO I JEGO INTERESY NARODOWE W UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE POLSKI – SZANSE I ZAGROŻENIA

Myśląc czy mówiąc o państwie, pytamy zarazem o jego suwerenność i tożsamość polityczną lub kulturową, a więc zastanawiamy się nad tym, jakie jest to państwo i do kogo należy? Czy jest wolne, niepodległe i kto mieszka na jego terytorium, jaki naród, czy narody, jakim mówi on językiem oraz, kto sprawuje w nim władzę i w jaki sposób? Z pojęciem państwa ściśle bowiem związane jest pojęcie suwerenności i tożsamości. Suwerenność jest *de facto* pierwszym elementem struktury państwa, a tożsamość kulturowa jego desygnatem, czyli tym co wyróżnia go wśród innych państw i narodów<sup>28</sup>.

Teoria państwa i prawa głosi, że państwo to suwerenna władza, ludność (naród, obywatele) i terytorium, zwane państwowym lub narodowym. Nie ma państwa bez suwerennej władzy, która rządzi, czyli stanowi prawa i obowiązki obywateli, wprowadza, organizuje, kontroluje, sądzi itd. Do jej zadań należy hierarchizowanie celów i ustalanie priorytetów zadań, osiąganie zgody społecznej, zachowywanie równych warunków dla podmiotów i egzekwowanie prawa, gwarantowanie ładu, bezpieczeństwa i porządku publicznego, tworzenie społecznych sieci połączeń i komunikacji. Dla posiadania suwerenności i efektywnego sprawowania władzy istotna jest również potencja państwa (demograficzna, terytorialna – geopolityczna, gospodarcza, kulturowa i cywilizacyjna). Dzięki niej państwo jest bezpieczne i niezależne, do pewnego stopnia samowystarczalne, może w jakiejś mierze samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby i zapewnić swoim obywatelom pewien poziom życia. Istotne znaczenie ma także siła militarna, umożliwiająca, jeśli jest to konieczne, przeprowadzenie działań wspierających fakty polityczne, które – w wymagającej tego sytuacji – „wymuszają” uznanie suwerenności państwa przez społeczność międzynarodową oraz konsekwentnie będą umożliwiać obronę posiadanej niepodległości.

Suwerenność jest cechą wyjątkową państwa, ponieważ jest wyróżniona wśród innych jego cech oraz wyróżniona w stosunku do samego państwa. Jest wyróżniona wśród innych, bo one ją zakładają, że tylko suwerenne państwo może mieć realne, autentyczne, trwałe cechy, określające jego tożsamość i charakter. Suwerenność jest wyróżniona ze względu na państwo, gdyż dotyka

<sup>28</sup> H. Schulze, *Państwo i naród w dziejach Europy*, Warszawa 2012; P.P. Kaczorowski, *Państwo w europejskiej tradycji kontynentalnej*, „Civitas”, 1997, nr 1; R. Freudenstein, *Suwerenność, tożsamość, biurokracja i wartości – polityczne aspekty integracji Europy*, [w:] A. Dylus (red.), *Europa. Fundamenty jedności*, Warszawa 1999.

jego sedna, jest najbardziej wewnętrzną jego cechą; nie jest cechą dołączającą się do substancji państwa, ale jej aspektem, innobytem, ma w substancji swe bezpośrednie ugruntowanie. Negacja istotowego związku suwerenności i państwa oznacza tyle samo co stwierdzenie, że samoistny byt nie ma swego rodzaju, albo że autonomiczny przedmiot nie ma swej materialnie odrębnej, swoistej przedmiotowości. Należy zgodzić się z tymi badaczami, którzy twierdzą, że pojęcie suwerenności wymaga podejścia interdyscyplinarnego, gdyż jest ono na tyle wieloaspektowe, że nie da się go zbadać w ramach jednej dyscypliny. Na przykład prawnicy koncentrują się na uznaniu przez społeczność międzynarodową suwerenności państwa oraz legalności i zakresu władzy. Dla nauk politycznych ważny jest sposób realizacji suwerenności w danym państwie, zwłaszcza zagadnienia ustroju i podziału władzy. Natomiast badacze stosunków międzynarodowych skupiają się na tym, jak suwerenność państwa przejawia się w relacjach z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej<sup>29</sup>.

Trzeba zgodzić się z tezą, często spotykaną w literaturze przedmiotu, że:

„Suwerenność jest podstawową kategorią współczesnej polityki państwa i prawa. By właściwie ją zrozumieć, należy pamiętać, że zawiera ona w sobie, jednocześnie, ideę *najwyższej*, nadrzędnej władzy państwa i ideę politycznej i formalnej *niepodległości* poszczególnych państw, oddzielonych od siebie granicami. Te dwa oblicza suwerenności są nierozdzielne, to dwa różne aspekty tego samego pojęcia. Suwerenność jest konstytucyjnym pojęciem określającym prawa i obowiązki rządów i obywateli, czy też poddanych poszczególnych państw. Jest także pojęciem z zakresu prawa międzynarodowego, określającym wzajemne stosunki między wieloma różnymi państwami, z których każde zajmuje osobny obszar i może utrzymywać z innymi państwami pokojowe stosunki, jak i wylać się z nimi w konflikty, czasami nawet wojny”<sup>30</sup>.

Szczególony charakter suwerennego państwa polega na tym, że jest ono tym, co zarazem indywidualne i ogólne, jest tym oto konkretnym państwem, jednym z wielu, ale jednocześnie porządkiem ogólnym, samoistnym, ponieważ „światem w sobie”. Jak pisze Paweł Kaczorowski:

„Państwo suwerenne można inaczej określić jako państwo miarodajne. Mając zasadę swego istnienia w sobie samym, zapewniając sobie własne doktrynalne, racjonalne podstawy (legitymizację), może ono równowżyć na tej podstawie wszelkie mające doń odniesienie wymagania, żądania i postulaty: religii, antropologii, etyki, filozofii i nauki. Ich zasady i racje zderzają się z suwerenną racją własną państwa. W ten sposób powstałe

<sup>29</sup> P.P. Kaczorowski, *Państwo zbudowane na zgodzie? O złożonej naturze XIX-wiecznego państwa konstytucyjnego i o hipotezie dotyczącej rządów prawa*, „Studia Polityczne”, 2015, nr 1(37), s. 161–189.

<sup>30</sup> R. Jackson, *Suwerenność. Ewolucja idei*, Warszawa 2011, s. 8.



stanowiska mogą toczyć spór, wzajemnie się negocjować, ale także uzupełniać, wzajemnie zapośredniczyć i wzbogacać<sup>31</sup>.

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza wśród prawników, dominuje pogląd, że tak długo jak istnieją państwa, będą one suwerenne oraz że suwerenność jest niepodzielna, a przystąpienie państwa do umowy międzynarodowej czy związku państw (sojuszu) jest potwierdzeniem jego suwerenności i nie oznacza jej ograniczenia. Ponadto podkreślają, że suwerenność oznacza zdolność kraju do samostanowienia w realnym wymiarze o swoim losie i w związku z tym włączenie w proces integracji europejskiej oznacza przede wszystkim zwiększenie suwerenności, a nie jej utratę. Tak długo, jak państwa zachowają zdolność do działania i zdolność do czynności prawnych, pozostając podmiotami prawa międzynarodowego, tak długo pozostaną suwerenne. Takimi też są państwa należące do Unii Europejskiej<sup>32</sup>.

Z drugiej jednak strony zasada suwerennej równości przyznaje państwom prawo dokonywania wyboru. Zgodnie z *Deklaracją zasad prawa międzynarodowego* z 24 października 1970 roku powstanie suwerennego i niepodległego państwa, swobodne stowarzyszenie lub zjednoczenie się z niezależnym państwem, bądź wystąpienie w jakiegokolwiek innej politycznej postaci jest zgodne z prawem do samostanowienia<sup>33</sup>. W związku z tym, państwo może na przykład przystąpić do konfederacji lub włączyć się do federacji. Może również kierując się dobrze rozumianymi interesami narodowymi doprowadzić do koniecznych ograniczeń swoich kompetencji, spowodowanych obiektywną potrzebą rozwijania współpracy międzynarodowej z poszanowaniem obowiązujących w takim przypadku reguł i zasad postępowania. Suwerenne państwo ma swobodę działania i podejmowania decyzji uznanych za konieczne i korzystne w określonej sytuacji, nie naruszając przy tym praw innych państw i postępu-

<sup>31</sup> P.P. Kaczorowski, *Uwagi o pojęciu państwa i suwerenności*, „CIVITAS. Studia z filozofii polityki”, 2010, nr 12, s. 122; F.H. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge 1966.

<sup>32</sup> R. Freudenstein, *Suwerenność, tożsamość...*, *op. cit.*, s. 108; J. Symonides, *Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Simonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 136–139.

<sup>33</sup> *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego, dotyczących stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych* (Nowy Jork 24 X 1970), [w:] S. Bieleń (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004, s. 62.

jąc zgodnie z prawem międzynarodowym, szczególnie w tej jego części, która zawiera zakazy<sup>34</sup>.

W Unii Europejskiej, teoretycznie rzecz biorąc i od strony formalno-prawnej, wszystkie państwa członkowskie są sobie równe. Co więcej, równość państw, bazująca niekiedy na swoistej pozytywnej dyskryminacji, została wpisana w ideę integracji europejskiej. Ponadto formalna równość państw została zagwarantowana unijnymi traktatami i jest realizowana poprzez obowiązujące w Unii zasady, jak: konsensusu w procesie podejmowania decyzji oraz przestrzeganie jedności w zasadniczych sprawach (np. okresowego odebrania prawa głosu w Radzie państw członkowskim i nie przestrzegającemu unijnych wartości politycznych), czy proporcjonalny udział delegacji narodowych w Parlamencie Europejskim itd. Z drugiej zaś strony, w praktyce, trudno mieć złudzenia, że faktyczna pozycja państw członkowskich jest równa. Owa nierówność ma dwa wymiary. Po pierwsze, wkład poszczególnych państw w proces budowy zjednoczonej Europy, jak również obciążenia na jej rzecz (np. składka członkowska, płatnicy netto), są różne w odniesieniu do poszczególnych państw. Po drugie, w Unii Europejskiej są państwa, które odnoszą większe niż inni korzyści z integracji, skutecznie inicjują działania unijne zgodne z własnym interesem narodowym, decydują o kierunkach europejskiej polityki, a ich przedstawiciele zajmują kluczowe stanowiska polityczne. Ale są także państwa członkowskie, które obiektywnie, acz nieformalnie, mają pozycję znacznie słabszą w UE, bo ich wpływ na przebieg procesu integracyjnego jest minimalny.

Obowiązkiem wszystkich współczesnych państw jest przede wszystkim przestrzeganie prawa międzynarodowego. To prawo chroni suwerenność państw imperatywnymi normami o charakterze *ius cogens*, które mają moc bezwzględnie wiążącą. Należy do nich zakaz stosowania siły i groźby jej użycia oraz zakaz ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa. Natomiast nie zakazuje dobrowolnego, na zasadzie wzajemności przekazywania części suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej. Decyzja państwa w tej sprawie mieści się w ramach jego suwerennych uprawnień. Dotyczy to także możliwości dobrowolnego wystąpienia z organizacji na podstawie jednostronnych decyzji. Traktat z Lizbony dopuszcza możliwość wystąpienia państwa z UE i określa zasady tego procesu. Jednocześnie wyraźnie określa zakres kompetencji Unii Europejskiej, która może działać:

<sup>34</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 135; W. Malendowski, *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, 2010, nr 4, s. 17.

„tylko w warunkach tych kompetencji, które zostały jej przyznane przez państwa członkowskie. UE musi respektować fakt, że inne kompetencje pozostają w gestii państw członkowskich”<sup>35</sup>.

Oznacza to, że państwo zaciągając zobowiązania ceduje część swojej suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej, co jest wyrazem wykonywania przez nie praw wynikających z suwerenności. Przykładem tego jest Polska, która w ramach swojego prawa wewnętrznego zawarowała sobie taką możliwość. W konstytucji RP z 1997 roku w artykule 90 zapisano postanowienie, że Polska może:

„na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”<sup>36</sup>.

W ten sposób Polska w ustawie zasadniczej potwierdziła swoje suwerenne prawo do zawierania traktatów umożliwiających jej przystąpienie do organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska<sup>37</sup>.

Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej, w efekcie podpisania 16 kwietnia 2003 roku Traktatu Akcesyjnego i jego wejścia w życie 1 maja 2004 roku, znalazła się w gronie państw związanych bardzo szczegółowymi więzami i tworzącymi specyficzny porządek instytucjonalno-prawny. Jednocześnie związała się regułami wynikającymi z tego porządku i dlatego wszelkie rozważania dotyczące suwerenności naszego państwa, w kontekście uczestnictwa w strukturach integracyjnych, stanowią w dużej mierze efekt oddziaływań procesów, jakie zachodzą w Unii Europejskiej. Są one wspólne dla wszystkich państw członkowskich i dopiero ich odbiór, na gruncie poszczególnych porządków konstytucyjnych, decyduje o przyjęciu odmiennych mechanizmów wyjaśniania i ochrony zasady suwerenności i interesów narodowych. Członkostwo w UE obliguje do przyjęcia jej całego dorobku prawnego (*acquis commnautaire*) oraz zaakceptowania fundamentalnych reguł, na których opiera się współpraca państw członkowskich w systemie polityczno-prawnym Unii. W efekcie państwo członkowskie zobowiązuje się do ograniczenia swo-

<sup>35</sup> *Przewodnik po traktacie z Lizbony*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009, s. 14; J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.

<sup>36</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 17.

<sup>37</sup> J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja”, 2005, nr 2, s. 45–66.

jej suwerenności w tych obszarach, które należą do uprawnień przyznanych Wspólnocie<sup>38</sup>.

W praktyce międzynarodowej już od dawna mamy do czynienia z tzw. samoograniczeniem suwerenności państw narodowych, co sprzyja rozwojowi ich relacji i współpracy. Czynnikiem, który szczególnie temu sprzyja, jest postępująca globalizacja oraz wzrost współzależności i osłabianie barier oddzielających państwa, przenikanie się wpływów kulturowych i poszerzanie sfery kontaktów społecznych. Globalizacja współczesna jest procesem, który toczy się w znacznej mierze poza kontrolą państw narodowych. Dotyczy to zarówno państw usytuowanych w jej centrum, jak, zwłaszcza, na peryferiach. Państwa te są raczej jej przedmiotem niż podmiotem. Są one uzależnione od tego, co dzieje się w centrum globalizacji. Nie są w stanie kontrolować przebiegu wydarzeń ekonomicznych i kulturowych na własnym terytorium i wobec własnej ludności. Jeśli całkowicie nie tracą przez to suwerenności, to przynajmniej doznają poważnych jej ograniczeń. Bardzo często się zdarza, że odpływ z ich terenu spekulacyjnego kapitału, spadek cen na produkowane przez nie surowce – na co państwa te nie mają żadnego wpływu – pogrąża je w chaosie i biedzie<sup>39</sup>.

Powstała pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku w naukach o polityce szkoła zwana konstruktywistyczną, odrzuca wyjaśnianie rzeczywistości międzynarodowej za pomocą bliskiego realistom argumentu „świata, jakim jest” i odwołując się do całego systemu międzynarodowego postuluje pojmowanie państwa jako konstrukcji społecznej. Konstruktywiści głoszą, że „anarchia jest tym, czym ją czynią państwa” i że interesy państw nie są dane ani ustalone raz na zawsze. Są nieustannie weryfikowane i tworzone na nowo, przekształcane w toku interakcji między jednostkami, społeczeństwami i państwami. Ponadto podkreślają oni, że tożsamość i interesy państw nie formują się w próżni, lecz w strukturach społecznych i instytucjach, które są z kolei zbudowane z ustalonych norm, wzajemnych oczekiwań, podzielanych wartości i idei oraz wspólnych przekonań. W ten sposób tworzy się tożsamość narodowa, czyli wyobrażenie, jakie każde państwo narodowe ma o sobie samym, o innych,

<sup>38</sup> A. Wierzchowska, *Postrzeganie suwerenności państwa polskiego w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty prawne*, [w:] S. Sulowski, *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 192–217; S. Majkowska, *Stosowanie i interpretacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2005.

<sup>39</sup> P. Winczorek, *Nauka o państwie...*, op. cit., s. 272; J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2004.

o systemie międzynarodowym i własnym miejscu w tym systemie. W tę tożsamość wpisuje się interes narodowy. Jak podkreśla Alexander Wendt:

„Podmiot nie może wiedzieć, czego chce, nim nie dowie się, kim jest”

i dodaje, że:

„tożsamości są fundamentem interesów (...) ukształtowanych przez te normy i wartości, które – gdy podzielane – strukturalizują życie międzynarodowe i nadają mu znaczenie”<sup>40</sup>.

Zespół owych norm i wartości stale ulega zmianom, pociągając za sobą zmiany tożsamości, interesów zachowań państw wobec siebie nawzajem. Oczywiście, interesy państw mają pewne cechy stałe, związane z ich trwaniem, bezpieczeństwem, niezależnością, dobrą kondycją gospodarczą. Cechy te stanowią tło dla polityki zagranicznej poszczególnych państw, które mają też zawsze pewien margines swobody, determinowany przesłankami historycznymi, geopolitycznymi i geoeconomicznymi.

W wyniku integracji europejskiej suwerenność *de facto* ulega podziałowi i dobrowolnie, za zgodą obywateli (referendum akcesyjne) przekazywana jest instytucjom ponadnarodowym, czyli unijnym. Mamy wówczas do czynienia z tzw. suwerennością dzieloną. Koncepcja *suwerenności dzielonej* w Unii Europejskiej wywodzi się od niemieckiego doświadczenia federacji, zgodnie z którą rząd centralny (federalny) dzieli suwerenności z innymi instytucjami społecznymi, zwłaszcza regionalnymi (landowymi)<sup>41</sup>. Z kolei *suwerenność jako zasób*, który można wymienić w relacjach z innymi aktorami (podmiotami prawa i stosunków międzynarodowych), wywodzi się od francuskiego doświadczenia historycznego i zakłada możliwość oddawania, ale i odzyskiwania części suwerenności i powrót do stanu pełnej autonomii (np. Wielka Brytania po Brexicie). Części suwerenności mogą być oddawane przez państwo międzynarodowej instytucji, np. Unii Europejskiej, gdzie jest ona na nowo rozdzielana. Obie te koncepcje – *suwerenności dzielonej* i *suwerenności jako zasobu* – obecne są w procesie integracji europejskiej. Suwerenność „dzielona jest” tutaj między państwa członkowskie a Unię Europejską oraz „przekazy-

<sup>40</sup> A. Wendt, *Anarchy is what States make of it; the Social Construction of Power Politics*, „International Organization”, 1999, nr 46(2); P. Buhler, *O potęgę w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 105–106.

<sup>41</sup> G. Ionesco, *Between Sovereignty and Integration. Introduction*, [w:] G. Ionesco (red.), *Between Sovereignty and Integration*, London 1974; J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2013, s. 330–366.

wana” instytucjom ponadnarodowym. Nie ma jednak danych empirycznych wskazujących, że możliwy jest powrót do stanu sprzed integracji i dopiero Brexit, który w dziejach UE jest wydarzeniem bezprecedensowym, dokładnie może to pokazać.

W aspekcie teoretycznym państwa mają do wyboru trzy możliwości działania w Unii Europejskiej: albo działanie samodzielne, które występuje w dziedzinach, gdzie stosowana jest jednomyślność i prawo weta, albo wspólne wykonywanie suwerenności występujące w dziedzinach, w których stosowane jest głosowanie większościowe, albo delegowanie uprawnień na rzecz instytucji ponadnarodowych. Jak pisze Jacek Czaputowicz:

„Przechodzenie na kolejne poziomy podnosi efektywność działania, ale zwiększa także ryzyko polityczne. Wspólne wykonywanie suwerenności łączy się z ryzykiem zostania przegłosowanym, natomiast delegacja uprawnień łączy się z ryzykiem utraty kontroli nad procesem decyzyjnym”<sup>42</sup>.

W procesie dotychczasowej integracji europejskiej dominacja państw członkowskich jest faktem, chociaż towarzyszą jej ciągłe działania państw, znajdujące wyraz w kolejnych aktach prawa podstawowego Unii, samoograniczenia tej dominacji.

„W wyniku rozwoju prawa międzynarodowego, praw człowieka, demokratyzacji i globalizacji – pisze Janusz Symonides – państwa przekazują swoje kompetencje nie tylko organizacjom międzynarodowym, ale i, w ramach decentralizacji, regionom czy społecznościom lokalnym”<sup>43</sup>.

Nie można wykluczyć, że dalsze pogłębienie tego procesu byłoby z korzyścią dla efektywności działań Unii Europejskiej na scenie międzynarodowej i w konsekwencji z pożytkiem dla narodów europejskich, ale, jak dotąd, nie wyrażają one na to zgody.

Globalny kryzys ekonomiczny z początku XXI wieku oraz wspomniany już megakryzys w Unii Europejskiej, rozbudziły na nowo dyskusję na temat jej przyszłości oraz na temat roli, jaką powinno odgrywać państwo we współczesnej gospodarce i jego miejsca w strukturach międzynarodowych, takich jak Unia. Coraz głośniejsze znowu są hipotezy, że UE zagraża państwu i jego

<sup>42</sup> J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych...*, op. cit., s. 358.

<sup>43</sup> J. Simonides, *Unia Europejska–państwo–region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 45–62; S. Parzymies, *Państwo w procesie integracji europejskiej*, [w:] M. Sułek, J. Simonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 179–206.

interesom narodowym. Na fali krytyki dotychczasowych rozwiązań, jako nieskutecznych w walce z zagrożeniami społeczno-gospodarczymi i politycznymi, na znaczeniu zyskują dziś idee zakładające zwiększenie roli suwerennego państwa i postulujące ograniczenie kompetencji instytucjom i organizacjom międzynarodowym i ponadnarodowym, w tym także Unii Europejskiej<sup>44</sup>.

Po ponad dwudziestu siedmiu latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i trzynastu latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega jednak wątpliwości, że nasze członkostwo w tym specyficznym, dobrowolnie zintegrowanym związku suwerennych państw Europy było konieczne i nieuniknione. Było to jedyne, właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej geopolitycznego i geoeconomicznego położenia oraz doświadczeń historycznych. Wbrew wcześniejszym obawom, przystąpienie Polski do UE – *summa summarum* – nie zaszkodziło naszemu państwu, jego interesom narodowym i tożsamości kulturowej. Nie ucierpiała też w nadmiarze z tego powodu nasza suwerenność, tak w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, chociaż została ograniczona, a nasze interesy narodowe nie mogą już abstrahować od interesów pozostałych państw członkowskich i Unii Europejskiej, jako wspólnoty demokratycznych państw. Dzięki akcesji do Unii Europejskiej mamy możliwość decydowania w sprawach, o których wcześniej nie mogliśmy decydować, a które oddziaływały na naszą gospodarkę, politykę wewnętrzną i zagraniczną. Nie oznacza to jednak, że uzasadnione jest całkiem bezkrytyczne spojrzenie na konsekwencje członkostwa Polski w UE dla naszej suwerenności. Jak już wspominałem, od 1 maja 2004 roku jesteśmy bowiem zobowiązani do przestrzegania wielu nowych zasad i praw, które często wymuszają organizację życia politycznego, gospodarczego i społecznego w nowym kształcie, często zupełnie innym od dotychczas znanego i nie uwzględniającego naszej specyfiki. Odrzucenie zaś członkostwa w Unii Europejskiej skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej. Naszą powinnością jest więc dzisiaj wspólna praca na rzecz jedyne go scenariusza, jaki jest zgodny z polską racją stanu – obrona Europy solidarnej i silnej pozycji Polski w Europie<sup>45</sup>.

Polska w porównaniu z najbardziej rozwiniętymi krajami wypada już dziś na ogół korzystnie. Nasz kraj wyraźnie zmniejsza dystans do bogatszych krajów i w nadchodzących latach ma szanse na dogonienie pod względem PKB *per capita* krajów przeżywających poważne trudności rozwojowe, takich jak

<sup>44</sup> M. Oramus, *Nowoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2016, nr 1(52), s. 37–54.

<sup>45</sup> J.M. Fiszer, *Skutki dziesięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności Polski*, „Studia Polityczne”, 2014, nr 4936, s. 79–108.

Grecja i Portugalia. W sprzyjających okolicznościach Polska jest w stanie osiągnąć także mierzony PKB poziom rozwoju Hiszpanii i Włoch w okresie najbliższych 10 lat. Trudno bowiem jest oczekiwać, by kraje te, po okresie wyraźnego spowolnienia gospodarczego, były w stanie przezwyciężyć swoje kłopoty strukturalne i wrócić na ścieżkę wzrostu z minionych dekad<sup>46</sup>.

Dziś nie ulega wątpliwości, że członkostwo w Unii Europejskiej wzmacnia naszą pozycję na arenie międzynarodowej oraz służy polskiej racji stanu. Wpływa też korzystnie na potencjał gospodarczy Polski, wewnętrzną stabilizację polityczną i na relacje z sąsiadami oraz umacnia nasz prestiż pośród innych państw i narodów. Oczywiście, że pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych jest wypadkową rozmaitych wyznaczników o charakterze obiektywnym i subiektywnym, a zwłaszcza gospodarczych, politycznych, wojсковych, finansowych, surowcowych, naukowo-technicznych i kulturowych<sup>47</sup>.

## PODSUMOWANIE

Kryzys finansowo-gospodarczy w latach 2008–2013 i kryzys imigracyjny w Europie oraz trudna sytuacja na Ukrainie w latach 2014–2016 pokazały to, o czym wiadomo już od dawna, a mianowicie, że UE jest podzielona i *de facto* nie ma wspólnej polityki zagranicznej i obrony, a inne jej polityki, w tym np. imigracyjna, są mało skuteczne. Pokazały też, że Unią Europejską *de facto* rządzą Niemcy i Francja, które wzięły na swoje barki zadanie prowadzenia dialogu Moskwa – UE w sprawie Ukrainy. Trzeba jednak pamiętać, że Unia Europejska od momentu powstania, czyli od podpisania Traktatu z Maastricht, starała się być mocarstwem normatywnym. Traktat ten istotę tożsamości UE sprowadzał do walki o utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa oraz na rzecz rozwijania współpracy międzynarodowej zgodnie z aksjologią Unii oraz Kartą Narodów Zjednoczonych. Ponadto nadrzędnym celem UE stało się popieranie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i podstawowych wolności. W tym też zakresie aktywność UE była niezrównana i przyniosła spore efekty, zwłaszcza w czterech obszarach: handlu, prawa człowieka, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ziemskiego klimatu.

<sup>46</sup> B. Wyżnikiewicz, *Polska coraz lepsza w eksporcie, imporcie i produkcji przemysłowej w krajach OECD*, „Obserwator finansowy.pl”, [www.obserwatorfinansowy.pl/warto-wiedz/raporty/polska...](http://www.obserwatorfinansowy.pl/warto-wiedz/raporty/polska...), 5.01.2017.

<sup>47</sup> K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 171–204; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007.



Poczucie kryzysu demokracji i współczesnego państwa oraz struktur ponadnarodowych, takich jak Unia Europejska, wydaje się narastać już od dłuższego czasu. Jednocześnie kryzys integracji w Europie, oligarchizacja polityki Stanów Zjednoczonych czy Rosji, efektywność gospodarcza reżimów autorytarnych (ChRL) i rosnąca niechęć do tradycyjnych partii, liderów politycznych i demokratycznych państw sprzyjają narodzinom wizji schyłku świata jaki znamy. Turbulencjom gospodarczym, wzrostowi nierówności i wypaleniu się tradycyjnej polityki towarzyszy wielka fala społecznego niezadowolenia. Na ulice i place miast całego świata wylegają celebryci i prekariusze, wykładowcy uczelni i studenci, bezrobotni, hipsterzy i związkowcy – rzadko razem, często bez ideologii, zazwyczaj w imię „prawdziwej demokracji”, zawsze przeciwko establishmentowi<sup>48</sup>.

I nie sposób się dziwić, że tak się dzieje, bo mimo pewnych dobrodziejstw globalizacji, w nędzy, według Banku Światowego przeciętnie za 1,33 dolara dziennie, nadal wegetuje co dziesiąty mieszkaniec Ziemi, tzn. około 700 mln osób. Długotrwałe badania brytyjskich i amerykańskich badaczy wykazały, że zapoczątkowany w 2008 roku światowy kryzys finansowy spowodował do końca 2015 r. przedwczesną śmierć 260 tys. ludzi na świecie, w tym aż 160 tys. w samej Europie. Opublikowany na ten temat raport przeszedł całkowicie niezauważony przez europejskie media, które przez lata były skoncentrowane na sprawie pomocy dla zagrożonych banków i ratowaniu gospodarki Grecji. Zdrowiem społeczeństw stojących w obliczu bankructwa instytucji finansowych, zagrożeń dla systemów emerytalnych i drastycznych obniżek realnych dochodów nikt się natomiast nie interesował. A nie jest przecież tajemnicą, że istnieje silna korelacja sytuacji ekonomicznej ze zdrowiem społeczeństwa. Tymczasem sytuacja ekonomiczna w kraju i towarzysząca jej atmosfera tworzona przez media mają istotny wpływ na zdrowie obywateli<sup>49</sup>.

Okazuje się, że globalizacja i integracja jest na rękę przede wszystkim wielkim korporacjom i wielkim bankom, generalnie – elitom ekonomicznym i finansowym, fatalnie zaś odbija się na sytuacji klas średnich i niższych. Tych ostatnich pozbawia często pracy, a w najlepszym razie skazuje na stagnację lub wręcz obniżenie pozycji materialnej, sama zaś jest używana przez jej beneficjentów jako wygodna wymówka dla ich bierności wobec problemów słabszych. Niebezpieczną polaryzację społeczną pogłębia też wciąż dominująca i przyjmowana bezkrytycznie ideologia neoliberalizmu ze swoim naczelnym

<sup>48</sup> I. Krastew, *Demokracja: przepraszamy za usterki*, Warszawa 2015, s. 34–36

<sup>49</sup> M. Kleiber, *Kryzys zabija, ale państwo może się przed tym bronić*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.02.2017, s. A8.

hasłem „jak najmniej państwa w państwie” Czyni ona z rynku kapitalistycznego jedyne narzędzie koordynacji społecznych działań, uznając go zarazem za całkowicie doskonały mechanizm wyznaczania sprawiedliwej pozycji społecznej. Obywatel zaś może liczyć tylko na siebie<sup>50</sup>.

Wielką przeszkodę w zwalczaniu społecznych nierówności i nędzy na świecie stanowią też konflikty, zwłaszcza zbrojne: wewnętrzne i między sąsiednimi państwami, często bardzo biednymi. W najdalej idącym ujęciu przyjętym w Global Peace Index, opracowanym przez Institute for Economics and Peace, żadnego konfliktu nie ma obecnie tylko w dziesięciu państwach świata: w Botswanie, Chile, Japonii, Katarze, Kostaryce, na Mauritiusie, w Panamie, Szwajcarii, Urugwaju i Wietnamie. Jednak i do tak krótkiej listy można mieć zastrzeżenia, wiedząc jak i kto rządzi w Katarze czy Wietnamie, więc jest pewnie jeszcze gorzej. Konflikty nie tylko wpędzają i utrzymują ludzi w biedzie, ale przede wszystkim uniemożliwiają podjęcie przez świat skutecznej operacji całkowitej eliminacji skrajnej nędzy<sup>51</sup>.

Ma więc rację amerykański politolog i filozof Francis Fukuyama, który pisze, że:

„w dzisiejszym świecie dzieje się coś bardzo dziwnego. Zarówno globalny kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2008 roku, jak i kryzys euro stanowią efekt funkcjonowania modelu kapitalizmu pozbawionego wyraźnych regulacji, który pojawił się w ciągu ostatnich trzydziestu lat. (...) Liberalizm w wydaniu klasycznych myślicieli takich jak Locke, Monteskiusz czy Mill, twierdzi, że władzę legitymizuje zdolność państwa do ochrony jednostkowych uprawnień obywateli, natomiast ograniczać powinno ją przestrzeganie prawa”<sup>52</sup>.

Czy „oburzeni” wszystkich krajów połączą się i zmienią oblicze współczesnej, neoliberalnej demokracji? Czy te globalne protesty społeczne to symptom globalnej niemocy, a wiek XXI będzie wiekiem rewolucji, ale bez rewolucyjnych konsekwencji? Czy będzie to czas rozpadu Unii Europejskiej i renesansu państwa narodowego i budowy nowego ładu globalnego? Czy Zachód, jaki znamy, zbliża się do końca swego istnienia? Czy nowy prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump będzie chciał zniszczyć NATO

<sup>50</sup> A. Szahaj, *Kapitalizm do poprawki*, „Rzeczpospolita”, 23.11.2016, s. A6. Patrz także: M. Guzek, *Przyszłość kapitalizmu – cesjonizm?*, Warszawa 2016.

<sup>51</sup> J. Cipur, *Świat poradziłby sobie z nędzą, ale nie umie i co gorsza nie chce*, „Obserwator finansowy.pl”, [www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/swiat...](http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/swiat...), 25.12.2016.

<sup>52</sup> F. Fukuyama, *Przyszłość historii. Czy liberalna demokracja przetrwa schyłek klasy średniej?*, „Przegląd Polityczny”, 2012, nr 111, s. 41–42.

i nawiązać specjalne stosunki z Rosją Władimira Putina? Czy jest możliwe, że Ameryka nie tylko przestanie być gwarantem demokracji w Europie, ale też zacznie promować w Europie nacjonalizm? Dziś jest trudno odpowiedzieć na te pytania, które są bardzo istotne dla Europy i całego świata w XXI wieku. Ale musimy szukać na nie odpowiedzi, bo taka jest rola nauki oraz zadanie politologów i ekspertów zajmujących się współczesnymi stosunkami międzynarodowymi.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A. (red.), *Unia Europejska na rozdrożu: wybrane problemy*, Poznań 2008.
- Artymowski P., Kukliński A., Żuber P. (red.), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, Warszawa 2011.
- Aveline J., *Branding Europe? Branding, desing and post-national loyalties*, „Place Branding”, 2006, vol. 2–4.
- Beck U., *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowocześnieści*, Warszawa 2009.
- Beetham D., Lord Ch., *Legitymacy and the European Union*, London–New York 1998.
- Bielecki J., *Serce Unii pozostanie liberalne*, „Rzeczpospolita”, 23.XI.2016.
- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007.
- Brexit znaczy katastrofa*. Z Tonym Blairem rozmawia Michał Frąk, „Gazeta Wyborcza”, 20–21.VI.2015.
- Buhler P., *O potędze w XXI wieku*, Warszawa 2014.
- Burchill S., *Realizm i neorealizm*, [w:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater i in., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.
- Chojan A., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2012, nr 1(36).
- Ciur J., *Świat poradziłby sobie z nędzą, ale nie umie i co gorsza nie chce*, „Obserwator finansowy.pl”, [www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/swiat...](http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/swiat...), 25.12.2016.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007.
- Czaputowicz J., *Suwerenność*, Warszawa 2013.

- Czaputowicz J., *Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013.
- Deklaracja zasad prawa międzynarodowego, dotyczących stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (Nowy Jork 24 X 1970)*, [w:] S. Bieleń (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004.
- Finkelstein L.S., *What is global governance*, „Global Governance”, No. 1/1995.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M.M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń*, Warszawa 2014.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja”, 2005, nr 2.
- Fiszer J.M., *Skutki dziesięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności Polski*, „Studia Polityczne”, 2014, nr 4936.
- Freudenstein R., *Suwerenność, tożsamość, biurokracja i wartości – polityczne aspekty integracji Europy*, [w:] A. Dylus (red.), *Europa. Fundamenty jedności*, Warszawa 1999.
- Fukuyama F., *Przyszłość historii. Czy liberalna demokracja przetrwa schyłek klasy średniej?*, „Przegląd Polityczny”, 2012, nr 111.
- Garczewski K., *Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje*, [w:] R. Bania, K. Zdulski (red.), *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*, Łódź 2015.
- Gravier M., *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power”, 2011, nr 7.
- Grosse T.G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy NATO-linskie”, 2010, nr 8.
- Grosse T.K., *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.VII.2014.
- Guzek M., *Przyszłość kapitalizmu – cesjonalizm?*, Warszawa 2016.
- Hinsley F.H., *Sovereignty*, Cambridge 1966.
- Ionesco G.T., *Between Sovereignty and Integration. Intrpduction*, [w:] G. Ionesco (red.), *Between Sovereignty and Integration*, London 1974.
- Jackson R., *Suwerenność. Ewolucja idei*, Warszawa 2011.
- Jagusiak B., *Współczesne wyzwania europejskie*, Warszawa 2008.
- Janicka I., *Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3.

- Jaskiernia J., *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, Wrocław 2010.
- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011.
- Jendroszczyk P., *Multikulti już się przeżyło*, „Rzeczpospolita”, 20–21.09.2014.
- Kaczorowski P.P., *Państwo zbudowane na zgodzie? O złożonej naturze XIX-wiecznego państwa konstytucyjnego i o hipotezie dotyczącej rządów prawa*, „Studia Polityczne”, 2015, nr 1(37).
- Kaczorowski P.P., *Uwagi o pojęciu państwa i suwerenności*, „CIVITAS”, 2010, nr 12.
- Kaczorowski P.P., *Państwo w europejskiej tradycji kontynentalnej*, „CIVITAS”, 1997, nr 1.
- Kirpsza A., *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Kleiber M., *Kryzys zabija, ale państwo może się przed tym bronić*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.02.2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Kranz J., Wyrzumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, 2012, nr 7.
- Krastew I., *Demokracja: przepaszamy za usterki*, Warszawa 2015.
- Kubin T., *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014.
- Lipschutz R.D., *From Place to Planet: Local Knowledge and Global Environmental Governance*, No. 3/1997.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Majkowska S., *Stosowanie i interpretacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2005.
- Malendowski W., *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przeгляд Politologiczny”, 2010, nr 4.
- Mieńkowska-Norkiene R., *End of the multi-level governance concept in the EU research?*, [w:] A. Rothert (red.), *The Processes of Transnational Governance*, Warszawa 2014.

- Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności*, Kraków 1995.
- Morgenthau H.J., *Polityka między narodami: walka o potęgę i pokój*, przejrzał i uzupełnił Kenneth W. Thompson, Warszawa 2010.
- Newman M., *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996.
- Oramus M., *Nowoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2016, nr 1(52).
- Parzymies S., *Państwo w procesie integracji europejskiej*, [w:] M. Sułek, J. Simonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Polakowska-Kujawa J., *Współczesna Europa w procesie zmian: wybrane problemy*, Warszawa 2006.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Przewodnik po traktacie z Lizbony, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009.
- Ryniewska-Kiełdanowicz M., *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wrocław 2007.
- Schulz M., *Skrepowany OLBRZYM. Ostatnia szansa dla Europy*, Warszawa 2014.
- Schulze H., *Państwo i naród w dziejach Europy*, Warszawa 2012.
- Simonides J., *Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar, J. Simonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz–Warszawa 2004.
- Simonides J., *Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Stadtmüller E., *Regionalizm i regionalizacja jako podmiot badań w stosunkach międzynarodowych*, [w:] K. Jędrzejczyk-Kuliniak, L. Kwieciński, B. Michalski, E. Stadtmüller (red.), *Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze*, Toruń 2008.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Warszawa 2004.
- Szahaj A., *Kapitalizm do poprawki*, „Rzeczpospolita”, 23.11.2016.
- Weigel G., *Osiem wyzwań dla Europy*, „Rzeczpospolita”, 23.XI.2016.
- Wendt A., *Anarchy is what States make of it; the Social Construction of Power Politics*, „International Organization”, 1999, nr 46(2).
- Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 211.
- Wierzchowska A., *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

- Wierzchowska A., *Postrzeganie suwerenności państwa polskiego w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty prawne*, [w:] S. Sulowski, *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007.
- Więclawski J., *Teoria realizmu Hansa J. Morgenthaua. Koncepcje, krytyka i znaczenie dla współczesnych stosunków międzynarodowych*, Olsztyn 2014.
- Winczorek P., *Nauka o państwie*, Warszawa 2005.
- Wyżnikiewicz B., *Polska coraz lepsza w eksporcie, imporcie i produkcji przemysłowej w krajach OECD*, „Obserwator finansowy. pl”, [www.obserwatorfinansowy.pl/warto-wiedz/raporty/polska...](http://www.obserwatorfinansowy.pl/warto-wiedz/raporty/polska...), 5.01.2017.

## CZY UNIA EUROPEJSKA ZAGRAŻA POLSCE I JEJ RACJI STANU? ASPEKTY TEORETYCZNE I UTYLITARNE

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, które w ostatnim czasie dość często pojawia się w dyskusjach naukowych i wśród polityków: czy Unia Europejska zagraża Polsce i jej interesom narodowym? Pod wpływem krytyki globalizacji i jej negatywnych efektów oraz megakryzysu, któremu już od dłuższego czasu nie może podołać UE, narastają w Europie i na świecie populizm i tendencje nacjonalistyczne. Na fali tej do głosu dochodzą partie skrajnie prawicowe, gloryfikujące istotę państwa narodowego oraz negujące sens dalszego istnienia Unii Europejskiej, która nie radzi sobie z kryzysem finansowo-gospodarczym, imigracyjnym, przywództwa, aksjologii, terroryzmem międzynarodowym i wieloma innymi problemami. W globalizacji i w UE upatruje się dziś źródeł owych problemów, z którymi boryka się wiele państw w Europie i na świecie. Artykuł ten, tak w aspekcie teoretycznym, jak i utylitarnym, pokazuje specyfikę Unii Europejskiej i jej znaczenie dla stosunków międzynarodowych, a szczególnie dla państw narodowych – na przykładzie Polski – w realiach współczesnego, dynamicznie zmieniającego się świata. Tezą główną jest tutaj konstatacja, że UE w sposób bezpośredni nie zagraża państwu członkowskiemu i jego interesom narodowym, ale w określonych sytuacjach – dla dobra większości swoich członków – może jednak ograniczyć i ogranicza jego suwerenność polityczną i aktywność międzynarodową, a tym samym zmusza je do zachowań sprzecznych z jego interesem narodowym i racją stanu.

## DOES THE EUROPEAN UNION ENDANGER POLAND AND POLAND'S REASONS OF STATE? THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

### Summary

The article aims to answer the question that is nowadays often asked during scientific discussions and among politicians: Does the European Union endanger Poland and Poland's national interests? Under the influence of criticism of globalisation and its negative effects as well as the mega-crisis, which the EU has not been able to overcome for a long time, populism and nationalistic tendencies are growing in Europe and in the world. As a result, extreme right wing parties glorifying the essence of a national state and negating the sense of the existence of the European Union, which cannot cope with the financial and economic crisis, migration, leadership, axiology, international terrorism and many other problems, come to power. Globalisation and the EU are deemed to be the sources of those problems, which many countries in Europe and in the world face. The article presents theoretical and practical aspects of the European Union specificity and its significance in international relations, especially for national states – exemplified by Poland – in the realities of the contemporary, dynamically changing world. The main thesis is a statement that the EU does not directly endanger a member state and its national interests. However, in some circumstances, for the benefit of the majority of its members, it may limit and limits its political sovereignty and international activeness. As a result, it makes a member state act in a way that is in conflict with its national interest and the reason of state.

### ПРЕДСТАВЛЯЕТ ЛИ ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ УГРОЗУ ДЛЯ ПОЛЬШИ И ЕЁ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

#### Резюме

Целью данной статьи является попытка ответить на вопрос, который в последнее время часто появляется в научных дискуссиях и среди политиков: угрожает ли Европейский Союз Польше и её национальным интересам? Под воздействием критики глобализации и ее негативных последствий, а также мегакризиса, с которыми в течение длительного времени не может справиться ЕС, в Европе и в мире получают всё большее распространение



популизм и националистические тенденции. На этой волне начинают заявлять о себе ультраправые партии, восхваляющие основы национального государства и отрицающие целесообразность дальнейшего существования Европейского Союза, который не может справиться с финансово-экономическим кризисом, проблемами, связанными с иммиграцией, лидерством, аксиологией, международным терроризмом и многими другими. Именно в глобализации и ЕС в настоящее время усматриваются источники этих проблем, с которыми сталкиваются многие страны в Европе и во всём мире. В данной статье, как в теоретическом, так и утилитарном аспектах, показана специфика Европейского Союза и её значение для международных отношений, а в особенности – для национальных государств – на примере Польши – в реалиях современного, динамично изменяющегося мира. Основным тезисом в этом контексте является утверждение о том, что ЕС напрямую не угрожает государству и его национальным интересам, но в определенных ситуациях – во благо большинства своих участников – может, однако, ограничивать и ограничивает его политический суверенитет и международную деятельность, тем самым принуждая поступать вопреки своим национальным и государственным интересам.