

Józef M. Fiszer

CO Z SUWERENNOŚCIĄ POLSKI PO DZIESIĘCIU LATACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ?

WPROWADZENIE

Ważna data w historii najnowszej Polski to 1 maja 2014 roku, czyli dziesiąta rocznica akcesji Polski do Unii Europejskiej. Jubileusz ten jest okazją do refleksji nad tą specyficzną instytucją, czyli dobrowolnym związkiem suwerennych i demokratycznych państw, jej ustrojem, problemami, z którymi się dziś boryka, i perspektywami oraz nad dotychczasowymi sukcesami i porażkami Polski w Unii Europejskiej. Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej to dobra okazja, aby sporządzić bilans naszej obecności na unijnych salonach oraz przeanalizować wynikające z tego faktu zarówno pozytywne, jak i negatywne doświadczenia, i odpowiedzieć na pytania dotyczące przyszłości. Nie jest to jednak zadanie łatwe, bo na temat UE i naszej polityki unijnej mamy wciąż wiele rozbieżnych opinii, tak wśród elit politycznych, jak i zwykłych obywateli. Chcemy Unii silnej, która będzie gwarantem naszych interesów w Europie i na świecie, a z drugiej strony boimy się Unii, którą rządzi „niemiecko-francuski dyrektoriat”, dbający o zachowanie suwerenności swoich państw, a zarazem „zmuszając do rezygnacji z niej wszystkie inne państwa”. Podkreśla się zasługi Unii, która „uczyniła dla Europy wiele dobrego”, a zarazem oskarża się ją, że „odeszła od wartości chrześcijańskich”, że „poszła w lewo, ku liberalizmowi, a nawet w stronę lewactwa”, że „w UE miały miejsce zjawiska negatywne i patologiczne”¹.

¹ M. Janicki, *Ucieczka na Zachód*, „Polityka”, 26.03–1.04.2014, s. 12.

Mamy więc dwa stanowiska, dwa spojrzenia na UE i na efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej: pozytywne i negatywne, determinowane przynależnością partyjną i wyznawaną aksjologią. Z jednej strony akceptuje się tę organizację oraz podkreśla potrzebę włączenia Polski w jej decyzyjny mainstream i podkreśla się pozytywny bilans naszego dotychczasowego członkostwa w UE, a z drugiej strony wskazuje na różne niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z Brukseli, zwłaszcza dla naszej suwerenności, i eksponuje negatywne skutki akcesji dla Polski. W związku z tym, chce się pogłębiania i poszerzania integracji oraz wzmocnienia UE albo, odwrotnie, postuluje się Unię politycznie i ideologicznie rozmiękczyć, rozluźnić, tak zmienić, aby przekształciła się *de facto* w jakieś niezobowiązujące stowarzyszenie państw². *Notabene* w Polsce już od dawna współistnieją dwie wersje najnowszej historii, różne oceny tych samych zdarzeń. Pierwsza, niejako oficjalna i jednak większościowa, głosi, że Polska po 1989 roku ogólnie zmierza w dobrym kierunku, społeczeństwu żyje się coraz lepiej i powoli doganiamy Zachód, a perspektywy są pomyślne. Druga, alternatywna, powiązana z pisowską prawicą głosi, że Polska jest rozkradana, znieważana, zmierza w złym kierunku, grozi jej utrata tożsamości, ekonomiczne i kulturowe zniewolenie, a w końcu utrata suwerenności³.

Wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 22–25 maja 2014 roku pokazały, że Europejczycy, w tym również Polacy, są niezadowoleni i zagubieni i jest im dziś dużo trudniej wyobrazić sobie, jak Unia Europejska będzie wyglądała za 10 lat. Sondaże mówią, że ponad 60% Europejczyków obawia się, że ich dzieci będą miały gorsze życie niż oni sami⁴. Już dzisiaj w UE mamy niemałą rzeszę poszkodowanych, wykluczonych i obrażonych, którzy przyczyny niepowodzenia upatrują w miałkości i sprzedajności swoich elit i żądają, by przestano ulegać dyktatowi kosmopolitycznych biurokratów i finansistów. Zaś przywódcy unijni są zagubieni, wręcz bezradni. Zajmują się gospodarką w skali makro, a ludzie borykają się z problemami na poziomie codzienności. Ustępujący przewodniczący Rady, Herman Van Rompuy tuż po wyborach do Parlamentu Europejskiego stwierdził, że wyborcy „sformułowali silne przesłanie” i w związku z tym Rada musi dać „jasne wytyczne” na przyszłość. Wtórował mu przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz ostrzegając, że polityka nie jest w stanie wyegzekwować prymatu

² R. Krasowski, *Imperium świętego spokoju*, „Polityka”, 7–13.05.2014, s. 24–26.

³ W. Władyka, *Bigos polski*, „Polityka”, 4–10.06.2014, s. 26–28.

⁴ *Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kraszewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza”, 31.05–1.06.2014, s. 23.

wobec wielonarodowych koncernów, a państwa członkowskie dają się łatwo rozgrywać przeciwko sobie przez innych wielkich graczy⁵.

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Traktaty założycielskie UE to konstytucja bez państwa, a Unia to struktura prawodawcza bez władzy zwierzchniej. W kontekście tej transnarodowej integracji pojawia się nieuchronnie problem suwerenności i 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 prawną⁶.

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 z traktatów założycielskich, ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie. Władza ta opiera się na powierzeniu Unii przez państwa określonych kompetencji władzy publicznej (art. 5 TUE, art. 90 Konstytucji RP)⁷.

Unia Europejska jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej ewolucji pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spill over*), czyli rozszerzania 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, rządu czy sądów. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą państw, co zresztą ma miejsce, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie. Jak

⁵ M. Ostrowski, *Koniec marzeń*, „Polityka”, 4–10.06.2014, s. 58–60.

⁶ 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*, ISP PAN, 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 demokratycznych*, Wrocław 2010, s. 298–304; J.J. Węc, *Traktat lizboński*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.

⁷ J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, nr 7, 2012, s. 20–36.

trafnie zauważa Jerzy Kranz: *Demokracja rozwinęła się w państwie, tymczasem fundamentem relacji międzynarodowych pozostaje zasada równej suwerenności państw. Demokracja nie jest w stosunkach międzynarodowych kategorią pierwszoplanową, chociaż współczesne prawo międzynarodowe czyni wiele na rzecz jej rozwoju i umocnienia. Nietrafny wydaje się pogląd o sprzeczności między demokracją a suwerennością, podobnie jak pozorna jest sprzeczność między suwerennością a prawem międzynarodowym. Teza o deficycie demokracji w stosunkach międzynarodowych, w tym w organizacjach międzynarodowych, jest myląca, gdyż opiera się przede wszystkim na porównaniu z demokracją w państwie. Trzeba zatem szukać innych wariantów demokracji*⁸.

Trzeba więc nieustannie dokonywać nowych wyborów i ponosić ich konsekwencje. Choć UE wychodzi już z okresu dziecięcego, jeśli pamiętamy, że od podpisania powołującego ją do życia Traktatu z Maastricht upłynęło ponad 20 lat, to wciąż zastanawiamy się, jakie i czyje wartości oraz interesy reprezentuje. Jednocześnie dostrzegamy, że staje się ona istotnym ośrodkiem władzy, nie tylko na skutek redystrybucji i alokacji zasobów, ale także przez kształtowanie dyskursu i nadawanie ram poszczególnym segmentom życia społecznego⁹.

Z drugiej zaś strony państwa członkowskie Unii Europejskiej nadal są suwerenne i będą takie dopóty, dopóki decyzja o delegowaniu danej kompetencji wynikającej z suwerenności, jej wspólnym wykonywaniu lub pozostawieniu do realizacji wyłącznie na poziomie krajowym pozostanie w ich gestii. Co więcej, suwerenność jest niezbędnym atrybutem członka Unii Europejskiej – podmiot niesuwerenny nie jest bowiem w stanie wypełniać obowiązków wynikających z członkostwa.

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 (językami) oraz, kto sprawuje w nim władzę i w jaki sposób? Z pojęciem państwa ściśle bowiem związane jest pojęcie suwerenności i tożsamości narodowej. Suwerenność jest *de facto* pierwszym elementem struktury państwa, a tożsamość kulturowa jego desygnatem, czyli tym co wyróżnia go wśród innych państw

⁸ J. Kranz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 3, s. 10–11. Por. także: J. Kranz, *Jak rozumieć suwerenność? Próba opisu*, [w:] S. Sowiński, J. Węgrzecki (red.), *Suwerenność państwa i jej granice*, Warszawa 2010, s. 15–46.

⁹ P.J. Borkowski, *Międzypaństwowość w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2013, s. 431–432.

i narodów. Jak podkreśla Robert Jackson: *Suverenność jest podstawową kategorią współczesnej polityki 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 wikać się z nimi w konflikty, czasami nawet wojny*¹⁰.

Teoria państwa i prawa głosi, że państwo to suwerenna władza, ludność, terytorium: władza państwowa zaś stanowi prawa i obowiązki, wprowadza je w życie, 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 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 zaspakajać swoje potrzeby i zapewniać 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.

Suverenność 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, gdyż tylko suwerenne państwo może mieć realne, autentyczne, trwałe cechy, określające jego tożsamość i charakter. Suwerenność jest wyróżniona ze względu na państwo, gdyż dotyka 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

¹⁰ R. Jackson, *Suverenność. Ewolucja idei*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011, s. 8.

rodzaju albo, że autonomiczny przedmiot nie ma swej materialnie odrębnej, swoistej przedmiotowości.

Szczególny 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, poniekąd „światem w sobie”. Jak trafnie 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 równoważyć 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 stanowiska mogą toczyć spór, wzajemnie się negocjować, ale także uzupełniać, wzajemnie zapośredniczyć i wzbogacać*¹¹.

Niniejsze opracowanie pokazuje, że po 25 latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i 10 latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega 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 położenia i doświadczeń historycznych. Wbrew wcześniejszym obawom, nie zaszkodziło naszej suwerenności i tożsamości narodowej. Odrzucenie zaś członkostwa w Unii Europejskiej skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej¹².

Dziś nie ulega wątpliwości, że członkostwo w Unii Europejskiej wzmocniło naszą suwerenność (wewnętrzną i zewnętrzną) oraz dobrze służy polskiej racji stanu. Wpływa bowiem na potencjał gospodarczy Polski, wewnętrzną stabilizację polityczną i na korzystne relacje z sąsiadami oraz umacnia nasz prestiż pośród innych państw i narodów. Oczywiście, że pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych jest wypadkową wielu rozmaitych wyznaczników o charakterze obiektywnym i subiektywnym, a zwłaszcza gospodarczych, politycznych, wojskowych, finansowych, surowcowych, naukowo-technicznych

¹¹ P. Kaczorowski, *Uwagi o pojęciu państwa i suwerenności*, „CIVITAS. Studia z filozofii polityki”, nr 12, 2010, s. 122.

¹² F. Tereskiewicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013; J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

i kulturowych¹³. Wpływa na nią także otoczenie państwa i jego sojusze oraz relacje z innymi państwami. Można tutaj postawić pytanie, jak wyglądałaby dziś Polska, gdyby 10 lat temu nie doszło do akcesji i byłibyśmy poza Unią Europejską? Zapewne byłibyśmy w aspekcie politycznym, jak gospodarczym i społecznym na poziomie rozwoju zbliżonym do Białorusi czy Ukrainy, a świat zaliczałby Polskę do krajów peryferyjnych Europy.

1. UNIA EUROPEJSKA A SUWERENNOŚĆ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Postępująca globalizacja, dziś w zasadzie wszechobecna, a w jej efekcie proces jednoczenia Europy postawiły w nowym świetle problemy związane z suwerennością, obywatelstwem, państwem narodowym, tożsamością narodową i kulturową, a także kwestie praw i obowiązków Unii Europejskiej. 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, nieswoje 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, zwłaszcza przejawiających skłonności do segregacji, o silnych odrębnościach kulturowych, religijnych i językowych, którzy w odbiorze społecznym stanowią zagrożenie dla porządku w kraju przyjmującym, mogą pojawiać się ekstremistyczne ugrupowania nacjonalistyczne i akty agresji przeciwko obcokrajowcom. Aby temu przeciwdziałać, polityka integracyjna Wspólnot, a dziś Unii Europejskiej, oparta jest 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

¹³ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 171–204; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2007.

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 przewyżczać 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, o ich języku, kulturze i religii jest niedostateczna.

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 przewyżczenie marginalizacji mniejszości narodowych i etnicznych¹⁴.

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 wpływem skojarzeń i stereotypów zakorzenionych w mediach i kontaktach między narodami¹⁵.

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 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.

¹⁴ B. Jagusiak, *Współczesne wyzwania europejskie*, WAT, Warszawa 2008; A. Adamczyk (red.), *Unia Europejska na rozdrożu: wybrane problemy*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2008; J. Polakowska-Kujawa, *Współczesna Europa w procesie zmian: wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2006.

¹⁵ M. Ryniewska-Kieldanowicz, *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 46–47.

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, wylaniającej 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 państwa. Unia Europejska, a tym bardziej Europa, zapewne nigdy nie przekształci się w państwo, ani też nie będzie pełnić takiej funkcji. Zamiast patriotyzmu można w niej – i wręcz trzeba – budować poczucie wspólnoty i przynależności. Unia to wciąż raczej projekt, koncepcja w fazie realizacji niż końcowy twór. Współpraca polityczna w jej ramach dopiero się zacieśnia i nie wiadomo, czym się zakończy w przyszłości¹⁶.

Co więcej, większość Europejczyków 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, a Unia jest oderwana od obywateli. Widać to wyraźnie podczas kolejnych kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego, także tych ostatnich w maju 2014 roku, podczas których dominują sprawy krajowe. W rezultacie tego obywatele czują się niedoinformowani i przyjmują krytyczne postawy wobec decyzji Unii Europejskiej. 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*

¹⁶ J. Aveline, *Branding Europe? Branding, desing and post-national loyalties*, „Place Branding”, vol. 2–4, Polgrave Macmillian Ltd, Londyn 2006, s. 334–335.

próbują zepchnąć na bok instytucje wspólnotowe, przeciągając na swoją stronę coraz więcej decyzji podejmowanych na szczytach Unii Europejskiej, nawet te odnoszące się do prawodawstwa europejskiego¹⁷.

2. AKCESJA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE SUWERENNOŚCI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Zmiany ustrojowe w latach 1989–1990 umożliwiły Polsce przystąpienie do Rady Europy już 26 listopada 1991 roku, do najstarszej, głównej regionalnej organizacji międzynarodowej, mającej na celu m.in. podtrzymywanie europejskiej tożsamości kulturowej i rozwijanie współpracy między poszczególnymi państwami. Na forum tej organizacji uzgadniane są zarówno umowy międzynarodowe, jak i projekty działań oraz konwencje, a państwa członkowskie zobowiązane są do ich ratyfikowania i przestrzegania w praktyce. Służą one dialogowi międzykulturowemu, podtrzymywaniu różnorodności kulturowej, zachowaniu i rewitalizacji europejskiego i narodowego dziedzictwa kulturowego¹⁸.

Natomiast po przystąpieniu do Unii Europejskiej przed Polską otwarły się nie tylko nowe możliwości współpracy gospodarczej i politycznej, ale także uczestniczenia w różnych jej programach kulturalnych i korzystania z funduszy, służących ochronie dóbr kultury narodowej – duchowej i materialnej, a tym samym umacnianiu naszej tożsamości kulturowej i suwerenności narodowej.

Przedmiotem troski Unii Europejskiej są także problemy związane z suwerennością narodową, polityczną i ekonomiczną jej państw członkowskich. Wielokrotnie były one omawiane na forum różnych instytucji unijnych i są nadal przedmiotem konsultacji i negocjacji między wszystkimi jej członkami, aczkolwiek nie przez wszystkich są jednakowo silnie akcentowane. Wynika to ze struktury obecnej Unii Europejskiej, jej kompetencji i oczekiwań członków oraz ich stanowiska co do przyszłości ustroju samej Unii. Od wielu już lat proponuje się *de facto* te same alternatywne rozwiązania, przede wszystkim federacyjne i konfederacyjne. Przy czym obie te formy często interpretowane są przez jej zwolenników dość ekstremalnie¹⁹.

¹⁷ M. Schulz, *Skrępowany OLBRZYM. Ostatnia szansa dla Europy*, MUZA S.A., Warszawa 2014, s. 41.

¹⁸ G. Michałowska, *Polska w międzynarodowych stosunkach kulturalnych*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych...*, op. cit., s. 69–83.

¹⁹ S. Ładyka, *Unia Europejska w dzisiejszym świecie*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*, SGH, Warszawa 2008, s. 20.

Federalizm jest koncepcją, która rozwinęła się i zyskała silne poparcie bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej. Była propagowana głównie przez Niemcy. Jej zwolennikami byli Konrad Adenauer i Walter Hallstein. Jej zwolennicy, czyli federaliści, głoszą, że współpraca w ramach ugrupowań europejskich powinna mieć charakter ponadnarodowy i prowadzić do powstania silnie zintegrowanego, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i politycznym państwa związkowego (federacji). Zaś głównym przejawem tej ponadnarodowości ma być funkcjonowanie wspólnych organów, wyposażonych w atrybuty właściwe rządowi federalnemu, na rzecz których państwa przekazałyby część swoich suwerennych uprawnień. Federaliści niemieccy byli i są zwolennikami atlantyckiego kształtu integracji europejskiej, czyli takiego, który gwarantuje zachowanie ścisłej współpracy Europy i Stanów Zjednoczonych²⁰.

Federaliści uważali, że istnienie suwerennej władzy państw jest przyczyną nieszczęść w Europie: wojen, konfliktów oraz trudności gospodarczych. Dlatego też domagali się ograniczenia niezależności narodowej państw na rzecz organów ponadnarodowych (wspólnotowych) oraz stali na stanowisku, że integracja polityczna doprowadzi do integracji gospodarczej. W kwestiach gospodarczych zakładano m.in., że w ramach federacji będzie funkcjonował jednolity rynek wewnętrzny, wzmocniony wspólną walutą, a wspólnotowa polityka pieniężna będzie realizowana przez ponadnarodowy bank centralny²¹.

Ugrupowania federalistyczne, jak Europejska Unia Federalistów oraz Europejski Ruch Federalistyczny, silnie lansujące tę koncepcję, postulowały materializację idei politycznego zjednoczenia Europy poprzez utworzenie Federacji Europejskiej lub Stanów Zjednoczonych Europy. Niestety, propozycje te nie sprawdziły się w praktyce, gdyż koncepcja federalistyczna była zbyt radykalna jak na ówczesne czasy, a państwa nie były gotowe do rezygnacji z suwerennych uprawnień narodowych. Świadczą o tym m.in. niepowodzenia związane z utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej, które skazały federalistyczną wizję Europy na porażkę,

²⁰ A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 141–143; K. Popowicz, *Integracja europejska*, SGH, Warszawa 2006, s. 17–20; J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja Europejska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 34; A.Z. Nowak, D. Milczarek (red.), *Europeistyka w zarysie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 54.

²¹ A. Zakrzewska, *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2003, s. 63; K. Szelaąg, *Unia Europejska – federacja czy konfederacja?*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9, 2001, s. 5.

a wśród zwolenników europejskiej integracji nastąpił podział na konfederalistów i federalistów²².

Jak jest to wrażliwy problem, a zarazem wciąż aktualny, świadczy także berlińskie wystąpienie polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w grudniu 2011 roku, w którym powrócił do idei federalnej Europy i zaproponował, aby Unia Europejska pod egidą silnych państw członkowskich ewoluowała w tym kierunku. Nadal jest to – jak się okazuje – rozwiązanie zbyt śmiałe, zbyt radykalne dla wielu polityków, którzy hołdują tradycyjnemu podejściu do kwestii suwerenności i ujmują ją w tradycyjny sposób, a w systemie federalnym dostrzegają poważne dla niej zagrożenie.

Do dziś nie udało się wypracować jednej definicji federalizmu, która mogłaby być zaakceptowana zarówno przez politologów, socjologów, prawników, polityków, jak i osoby zajmujące się teorią i rozwojem systemów politycznych. Mimo to, w toczącej się debacie na temat przyszłości i kształtu Unii Europejskiej, idea federalizmu jest wciąż stałym elementem sporu między zwolennikami i przeciwnikami różnorodnych koncepcji integracyjnych.

Wychodząc z założenia instytucjonalno-funkcjonalnego, tak jak czyni to Bernd Reissert, federalizm można zdefiniować *jako pewną formę politycznej organizacji, w której zadania państwowe są tak rozdzielone pomiędzy regionalne państwa członkowskie a całe państwo, iż każda płaszczyzna państwowa może podejmować wiążące decyzje w zakresie obszaru dotyczącego pewnych zadań*²³.

Tak więc: *federalizm jako metoda organizowania władzy jest z jednej strony formą segmentacji wspólnoty politycznej, której wyrazem pozostaje zasada, iż władze (centralna i regionalne) wykonują swe uprawnienia jako niezależne i równorzędne podmioty, a z drugiej strony – zawarte są w niej mechanizmy integracyjne, umożliwiające (przy zachowaniu przez każdy podmiot własnej politycznej integralności) koordynowania działalności*²⁴.

W podobny sposób ukazują pojęcie federalizmu H. Laufer i U. Münch, określając go jako: *zasadę organizacyjną pewnej podzielonej na części politycznej wspólnoty, w obrębie której zamykają się posiadające samodzielność i równe prawa państwa członkowskie*. Przy czym charakterystyczne dla niej jest to,

²² *Ibidem*. Por. także: W. Nicole, T.C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002, s. 15–16.

²³ B. Reissert, *Federalismus*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhoff (red.), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. IV, Heidelberg 1990, s. 238. Por. także: M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech. Modele i powiązania*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego „Societas Vistulana”, Kraków 2007, s. 15.

²⁴ W. Bokajło, *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 27.

że zarówno państwa członkowskie, jak i państwo centralne, pomimo swej autonomii są ze sobą ściśle powiązane²⁵. Dokładnie odzwierciedla to etymologia słowa „federalizm”, z języka łacińskiego *foedus*, co oznacza „więź”, powiązanie”. Ogólnie rzecz biorąc, federalizm to z jednej strony skupienie, ujednoczenie, integracja i przyporządkowanie pewnych płaszczyzn wobec nadrzędnej całości, z drugiej zaś pewien rodzaj fragmentaryzacji i różnorodności wewnątrz tej całości. Dzięki temu jednostki, pomimo ustalonej formy organizacji, posiadają własny obszar, na którym mogą podejmować niezależne decyzje. Ale trzeba tutaj zaznaczyć, że w różnych systemach federalnych kładzie się większy nacisk, bądź to na „wielość”, bądź „jedność”. Gdy w procesie wpływania na politykę państwa dominującą pozycję przyjmuje władza centralna, wówczas można mówić o zjawisku „unitaryzacji” lub „centralizacji”²⁶.

W literaturze politologicznej funkcjonuje również socjologiczna definicja federalizmu, której punkt wyjścia stanowi: *społeczeństwo zróżnicowane pod względem terytorialnym, etnicznym, religijnym, ekonomicznym i historycznym, i które pozostaje niezależne wobec swoich instytucji politycznych*²⁷.

De facto federalizm łączy w sobie pewną określoną jedność z pewną określoną różnorodnością. Inaczej rzecz ujmując, jest zasadą organizacyjną kształtowania woli politycznej na wielu płaszczyznach, czyli aktem balansowania między homogenicznością a heterogenicznością w zinstytucjonalizowanym pluralizmie władzy politycznej. W praktyce oznacza to, że kompetencje odnośnie do określonych zadań są przydzielone różnorodnym płaszczyznom, a każda z nich może podejmować wiążące decyzje tylko w zakresie swojego obszaru.

Rozpatrując federalizm od strony konstytucyjno-prawnej, można go określić jako tak zorganizowany system polityczny, w którym: *wszystkie – o decydującym znaczeniu – strukturalne elementy państwa (tj. legislatywa, egzekutywa i sądownictwo) są obecne zarówno w całym państwie, jak i w krajach związkowych, ich egzystencja jest prawnie chroniona i, mimo ingerencji innych płasz-*

²⁵ H. Laufer, U. Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1997, s. 14–15.

²⁶ F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999, s. 43–47.

²⁷ H. Kilper, R. Lotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Opladen 1996, s. 24; D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Lettra-Graphic, Kraków 2010, s. 189–231.

czynn *nie jest przez nie zwalczana*²⁸. Dzięki zagwarantowanemu w ten sposób konstytucyjnemu podziałowi władzy i kompetencji, tworzone są tzw. ścieżki pertraktacyjne dla wszelkich elit politycznych²⁹. Działalność instytucji politycznych nie ogranicza się tu wyłącznie do prawnie przewidzianej aktywności. Ich zaangażowanie przejawia się przede wszystkim zdolnościami dopasowania i ciągłego zmieniania swych struktur, w zależności od potrzeb i okoliczności społeczno-politycznych.

Natomiast konfederalizm to koncepcja integracyjna zdecydowanie przeciwna idei federalizmu, a tylko w niewielkim stopniu z nim zbieżna. Była ona propagowana przede wszystkim przez Francję. Najpełniejszą wizję Europy konfederalnej przedstawił na początku lat 60. prezydent Francji Charles de Gaulle. Istotę zjednoczonej Europy miały stanowić suwerenne państwa narodowe, współpracujące ze sobą w ramach tzw. Europy Ojczyzn, czyli na zasadach międzyrządowych. De Gaulle opowiadał się za budową zjednoczonej Europy, która stanowiłaby trzecią, niezależną i równorzędną – wobec Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego – siłę na arenie międzynarodowej³⁰. Idea ta była zgodna z tradycją i bieżącymi celami francuskiej polityki zagranicznej, zgodnie z którymi Francja miała być zarówno państwem, jak i mocarstwem. De Gaulle – wbrew wielu opiniom – nie był przeciwnikiem zjednoczonej Europy. Chciał jednak tak silnej integracji, aby Francja mogła uzyskać narzędzie do kontroli nad Europą (szczególnie nad Niemcami), a jednocześnie na tyle słabej, aby Francja mogła zachować maksymalnie pełną suwerenność. Podejrzliwie odnosił się natomiast do projektów ponadnarodowych instytucji, dających zbyt duży wpływ na sprawy wewnętrzne państw (Francji). Wolał on odwoływać się do: *bardziej abstrakcyjnych, niż zobowiązujących idei, jak solidarność europejska i na tego typu podstawach budować luźną konfederację*³¹.

De Gaulle widział przyszłość Europy w przewyżczeniu jałtańskiego porządku i jej jedności – od Atlantyku aż po Ural. Uważał, że nastąpi to poprzez rozwój wszechstronnych związków między państwami, opartych na współpracy, odprężeniu i porozumieniu. Politycznym celem owej współpracy miało być stworzenie z rozdrobnionej Europy wspomnianej trzeciej siły, czyli

²⁸ R.-O. Schulze, *Föderalismus*, [w:] D. Nohlen (red.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn 1998, s. 160.

²⁹ G. Lehmbuch, *Die deutsche Vereinigung: Struktur und Strategien*, „Politische Vierteljahresschrift”, nr 32, 1991, s. 585–605.

³⁰ E. Latoszek, *Integracja europejska*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 57.

³¹ K. Popowicz, *Integracja...*, op. cit., s. 29.

konfederacji suwerennych państw, która mogłaby skutecznie przeciwstawić się Stanom Zjednoczonym i Związкови Radzieckiemu³².

Tak więc konfederacja miała powstać na mocy dobrowolnej umowy między państwami, które nadal zachowałyby suwerenność, a ich relacje między sobą opierałyby się na zasadach prawa międzynarodowego³³.

Konfederalizm, podobnie jak koncepcja federalizmu, uznawał pierwszeństwo integracji politycznej nad gospodarczą, dowodząc, że sama współpraca gospodarcza między państwami nie doprowadzi do rzeczywistej współpracy politycznej między nimi. W sprawach gospodarczych, podobnie jak w politycznych, konfederalizm odrzucał wszystko co mogłoby naruszyć lub ograniczyć suwerenność narodową poszczególnych państw, np. nie przewidywał rezygnacji z walut narodowych na rzecz wspólnej waluty³⁴.

Pojawia się tutaj dość zasadnicza kwestia, a mianowicie, zgodnie z którym modelem – federalistycznym czy konfederalistycznym – przebiegały do tej pory i będą przebiegać procesy integracji w ramach Unii Europejskiej, zwłaszcza w świetle Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku? Nie ma tu zgodności poglądów wśród badaczy. Na przykład Clive Archer dość sceptycznie podchodzi do określenia Unii Europejskiej jako konfederacji lub federacji, choć trudno zaprzeczyć, że w organizacji tej coraz częściej przeważa interes wspólnotowy nad partykularnymi interesami państw ją tworzących³⁵. Natomiast Dariusz Milczarek twierdzi, że: *dotychczasowy rozwój procesów integracyjnych zdaje się więcej czerpać z założeń modelu federacyjnego*³⁶. Z kolei Michael Burgess uważa ewolucję procesów integracyjnych od Wspólnoty do Unii nie tyle za pogłębiający się proces jednoczenia, ile za zupełnie nowy twór integracyjny w stosunkach międzynarodowych, który można określić jako „neofederację” lub „neokonfederację”³⁷.

Czym zatem jest dziś Unia Europejska? Trzeba przyznać, że nie występuje w niej wyraźny podział władzy oraz brak jest zhierarchizowanej struktury

³² J. Pinder, S. Usherwood, *Unia Europejska*, PWE, Warszawa 2009, s. 26–29; J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 195–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Warszawa 2012, s. 117–150.

³³ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 29.

³⁴ K. Szelaż, *Unia Europejska...*, *op. cit.*, s. 5.

³⁵ C. Archer, *International Organizations*, New York 2004, s. 42.

³⁶ D. Milczarek, *Europejskie procesy integracyjne po II wojnie światowej*, [w:] A.Z. Nowak, D. Milczarek (red.), *Europeistyka w zarysie...*, *op. cit.*, s. 28.

³⁷ M. Burgess, *Federalizm i federacja*, [w:] M. Cini (red.), *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 2007, s. 119.

legislacyjnej. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie może też zajmować się problemami międzyrządowymi, a do jego uprawnień należą sprawy związane traktatami wspólnotowymi. Co więcej, instytucje unijne nie mają federalnego charakteru, który podkreślałby istnienie rezydującego w stolicy wspólnego rządu. W sferze legislacyjnej istnieje swoisty podział władzy między Komisją Europejską a Radą Unii Europejskiej, gdzie pierwsza jest odzwierciedleniem federalnego wymiaru Unii Europejskiej, a druga konfederacyjnego³⁸. Należy także zauważyć, gdy idzie o stosunki dyplomatyczne, że państwa nie akredytują swoich przedstawicieli przy Unii Europejskiej, a przy każdym z państw członkowskich, co przemawia za argumentem nie traktowania Unii jako federacji. Z kolei fakt, że każde państwo członkowskie Unii zachowuje suwerenność, pozwala dopatrywać się w niej istnienia pierwiastków konfederacyjnych. Zwolennikami tego poglądu są Michael Sater i Andrew Warleigh, wedle których Unia Europejska sukcesywnie zmierza w kierunku pogłębiającej się konfederacji z rosnącym udziałem władzy instytucji unijnych oraz instytucji reprezentujących interesy poszczególnych państw³⁹.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania – moim zdaniem – za najbardziej prawidłowe ujęcie statusu Unii Europejskiej należy uznać stanowisko Clive’a Archera. Według niego, analiza unijnych struktur i ich funkcjonowanie oraz cele działania i aktywność na forum międzynarodowym wskazują na to, że Unię Europejską należy uznać za organizację o charakterze konfederacji w fazie tworzenia. Uważa on, że Unia to *matryce organizacji, z których jedne mają charakter międzynarodowy a inne transnarodowy*⁴⁰.

Konkludując, można stwierdzić, że Unia Europejska, jako główna spadkobierczyni i zarazem kontynuatorka wielowiekowego, cywilizacyjno-twórczego dorobku Europy, rozwinęła właściwe sobie, opierające się na oryginalnych zasadach oraz specyficznie przebiegające procesy integracyjne, mające nieodłącznie w nich zawarty ważny wymiar międzynarodowy. Mimo że kierunek tego wymiaru nie jest jasno wytyczony, to opiera się on na owych dwóch modelach integracyjnych. Ogół czynników historyczno-ideowych w dużej mierze wpływa na pozycję i rolę Unii Europejskiej we współczesnym świecie,

³⁸ A. Adamczyk, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] A.Z. Nowak, D. Milczarek (red.), *Europeistyka w zarysie...*, op. cit., s. 60–62.

³⁹ P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 678.

⁴⁰ C. Archer, *International...*, op. cit., s. 44. Por. także: J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 37–39.

natomiast do ich dogłębnego zbadania niezbędne jest również uwzględnienie szerokich uwarunkowań międzynarodowych.

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku – jak zauważa Jacek Pawlicki: *obnażył jeszcze bardziej wszelkie grzechy UE... Cudu nie ma, Europa ani nie jest silniejsza, ani nie mówi wciąż jednym głosem, a instytucje działają tak, jak działały – wcale nie lepiej*⁴¹. Wcześniej zaś wszyscy sądzili, że kiedy zaczną obowiązywać Traktat lizboński, to będzie lepiej, bo będzie można oprzeć się na nowych instytucjach i mechanizmach. Tymczasem kryzys finansowo-gospodarczy z lat 2008–2009 sprawił, że jest inaczej. Podważył on m.in. fundamenty wspólnej waluty, która była uznawana za główny filar integracji przez „stare” państwa członkowskie. Powróciło hasło „Europy dwóch prędkości”⁴².

Wielką słabością Unii jest brak woli politycznej, by wzmocnić Europę na świecie kosztem niepopularnych decyzji u siebie w domu. Traktat lizboński miał usprawnić funkcjonowanie Unii i poprawić jej wizerunek na świecie. Tymczasem Unia nadal zbyt wiele czasu poświęca na tworzenie i prowadzenie różnego rodzaju instytucji, w których jednak coraz mniej jest treści, a coraz więcej biurokracji. Do tego brakuje woli politycznej, by wcielić w życie postanowienia ze spotkań na różnych szczytach unijnych (formalnych, nieformalnych, nadzwyczajnych, regionalnych, partnerskich itd.). Tak było na przykład z tzw. strategią lizbońską, która miała uczynić Unię Europejską najbardziej konkurencyjną gospodarką świata. W rezultacie tego świat gubi się nie tylko w europejskiej „szczytologii”, ale też nie wierzy w Unię mówiącą jednym głosem, a mocarstwa światowe robią interesy z poszczególnymi państwami Unii Europejskiej, a nie całością, czego jaskrawym przykładem może być Rosja. Prowadzi to do polaryzacji państw członkowskich Unii i poczucia zagrożenia ich suwerenności.

Siłą Unii do tej pory było to, że proces dochodzenia do federalizmu odbywał się w sposób niejako „oboczny”, poprzez efekt *spill over*, a związane z tym przesunięcia preferencyjne na rzecz wznoszącego paradygmatu *soft law*, wyrażane były poprzez odchodzenie od funkcji regulatywno-punitivej na rzecz regulatywno-emulatywnej, uosabianej przez Otwartą Metodę Koordynacji. W tym kontekście – jak pisze Joanna J. Matuszewska – Traktat z Lizbony jest:

⁴¹ J. Pawlicki, *Europa wciąż jest słaba*, „Gazeta Wyborcza”, 9.03.2010.

⁴² M. Cichocki, *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21.07.2010. Por. także: J.J. Matuszewska, *Trzy światy. Modele polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Rosji w perspektywie analizy komparatystyczno-dyskursywnej*, ISP PAN, Warszawa 2010, s. 101–116.

krokiem wstecz w tym procesie. Zawarte tam zapisy oznaczają zakwestionowanie ustroju mieszanego oraz przyjęcie wariantu centralizacyjnego⁴³.

Podobnie sądzi Brendan Donnelly, pisząc, że: *Ci, którzy generalnie krytykują sposób, w jaki Unia ewoluje od czasu podpisania Traktatu z Maastricht, uznając, że jest to sposób idący zbyt daleko w kierunku „integratywnym” lub „federalistycznym”, znajdują niewiele dowodów na potwierdzenie swojej krytyki w zapisach Traktatu z Lizbony*⁴⁴.

Warto podkreślić, że jakkolwiek suwerenność ma walor powszechny i dotyczy wszystkich państw, to jednak bardziej drażliwa ta kwestia staje się w przypadku krajów małych i średnich, zwłaszcza tych z ostatnich etapów poszerzania Unii Europejskiej, czyli krajów z Europy Środkowo-Wschodniej. Uwzględniając jednak historię polityczną tej części kontynentu z ostatnich dziesięcioleci, a nawet stuleci, łatwo jest zrozumieć narosłe obawy i kompleksy⁴⁵.

Wraz z utworzeniem Unii Europejskiej, czyli wspomnianego już specyficznego związku suwerennych państw, który ma tylko te kompetencje, które mu owe państwa dobrowolnie nadały, wydawało się, że dotychczasowe wizje Europy ponadnarodowej, zjednoczonej gospodarczo, politycznie i ideowo, a tym samym żyjącej w pokoju, dobrobycie i bezpieczeństwie, zostaną wreszcie urzeczywistnione. Niestety, te marzenia Europejczyków i cele europejskiej integracji wciąż są *in statu nascendi*, a droga do takiej Europy jest jeszcze daleka. Nie ulega natomiast wątpliwości, że Traktat z Maastricht i Unia Europejska otworzyły nowe możliwości przyspieszenia procesów integracyjnych w Europie. Jednak przyszła Unia i zjednoczona Europa muszą być oparte na systemie wartości, który, z jednej strony, prowadzi do zmniejszenia tego, co dziś nazywamy deficytem demokracji, a z drugiej, umożliwi państwom średnim i małym odgrywanie roli takiej, na jaką zasługują, a na pewno roli nieporównywalnie większej niż gdyby pozostały one poza taką wspólnotą, jaką jest Unia Europejska. Dlatego też Unia musi pozostać nadal otwarta na pozostałe kraje, które z różnych względów nie są jej członkami. Istniejącą wspólnotę gospodarczą w UE należy uzupełnić wspólnotą polityczną, wojskową, naukowo-techniczną i kulturową. Tylko wówczas stanie się możliwe zbudowanie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, które będzie gwa-

⁴³ J.J. Matuszewska, *Trzy Światy...*, *op. cit.*, s. 105–106.

⁴⁴ B. Donnelly, *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty. Third Report of Session 2007–2008*, Londyn 2008, s. 45.

⁴⁵ S. Ładyka, *Unia Europejska w dzisiejszym świecie...*, *op. cit.*, s. 19–20. Por. także: P. Nowina-Konopka, *Unia Europejska: federacja czy konfederacja – współczesne pojmowanie suwerenności*, [w:] *Unia Europejska – wyzwania bliskiej przyszłości*, E. Kawecka-Wyrzykowska (red. nauk.), SGH, Warszawa 2006, s. 93–99.

rancją dalszego rozwoju Unii Europejskiej i bezpiecznej, wolnej od konfliktów oraz wojen Europy.

Dotychczasowe sukcesy integracyjne były możliwe nie tylko dzięki ogromnej politycznej determinacji, sile wizji Europy wolnej od konfliktów zbrojnych, uznaniu niwelowania poziomu cywilizacyjnego bardzo różnych państw za ważny cel integracji, ale także dzięki pragmatycznemu zachowaniu polityków i instytucji unijnych. Natomiast w sytuacjach trudnych, gdy zabrakło przejrzystości, kto, jak i dlaczego korzysta w Unii, wśród polityków i obywateli pojawiło się poczucie zawodu i alienacji, powrócił eurosceptycyzm w miejsce dotychczasowego eurooptymizmu, co pokazały ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego. Wyborcy pokazali, że Unia Europejska zawiodła i trzeba z tego wyciągnąć daleko idące wnioski. Problem w tym, że większość niezadowolonych skrajnych partii politycznych nie ma żadnej alternatywy. Mówią wyborcom, że możemy wrócić do państw narodowych, czyli do czasów XIX wieku, a więc do różnego rodzaju sporów i konfliktów międzynarodowych, które doprowadziły do I i II wojny światowej⁴⁶.

Wobec doświadczeń historycznych Europy i Europejczyków, Unia Europejska powinna stać się ośrodkiem i ostoją wartości ogólnoludzkich. Budowanie nowej, na miarę potrzeb XXI wieku Europy, jako wspólnoty politycznej i obywatelskiej, musi być oparte na jasnych zasadach. Inaczej ten wciąż niedokończony „projekt” europejski oddali się jeszcze bardziej od obywateli i stanie się jeszcze mniej czytelny i zrozumiały, a w końcu ulegnie całkowitej erozji i rozpadnie się. Już dziś, pod wpływem kryzysu finansowo-gospodarczego UE uległa kolejnym podziałom na wiele grup państw w związku z: przynależnością do strefy euro, paktu Euro Plus (2011) oraz paktu fiskalnego (2012). Do strefy euro należy 18 państw, do paktu Euro Plus – 23 (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Szwecji, Czech i Węgier), do paktu fiskalnego – 25 (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech). Co więcej, pakt fiskalny w praktyce doprowadził do podziału UE na trzy grupy: ściśle integrującą się strefę euro (UE-18), państwa, które są stronami paktu, ale nie są członkami strefy euro (Szwecja, Dania, Polska, Węgry, Rumunia, Bułgaria i Litwa) oraz państwa, które nie są jego stroną (Wielka Brytania i Republika Czeska). Mamy więc już do czynienia z Unią, która składa się z rdzenia i kilku kręgów integracji.

W kontekście powyższego można stwierdzić, że nadchodzące lata będą decydujące dla Unii Europejskiej i dla Polski. Będziemy bowiem musieli znaleźć odpowiedzi na ważne pytania, m.in.: jaki będzie nasz stosunek do

⁴⁶ R. Krasowski, *Imperium świętego spokoju*, „Polityka”, 7.05–13.05.2014, s. 24–26; P. Majewski, *Europy nie zdziwił nasi eurosceptycy*, „Rzeczpospolita”, 30.05.2014, s. A7.

Unii Europejskiej w XXI wieku? Jak odbudujemy wzajemne zaufanie pomiędzy Europą, jej instytucjami i zwykłymi ludźmi? Jaką rolę chcemy odgrywać w świecie? Jak chcemy realizować własne interesy kształtując zglobalizowany świat zgodnie z naszymi wartościami? W jaki sposób chcemy zachować nasz demokratyczny i socjalny model społeczny? W poszukiwaniu odpowiedzi na te i inne pytania Polska musi być bardziej aktywna oraz powinna odgrywać ważną i konstruktywną rolę. W tym też celu czerpiąc z pozytywnych i negatywnych doświadczeń, należy wypracować nową, narodową, a więc ponadpartijną strategię dla polskiej polityki zagranicznej, w tym unijnej i globalnej oraz odpowiedzieć na pytania, czego od członkostwa w EU oczekujemy oraz, co to tak naprawdę oznacza dla Polski i jej przyszłości, tym bardziej że nie wszystkie procesy polityczne, gospodarcze i społeczne przebiegają tak, jak byśmy sobie tego życzyli. Oprócz sukcesów, akcesja przyniosła też porażki i trudności. Nadal należymy do państw UE o najwyższym wskaźniku bezrobocia. Wciąż spora grupa Polaków, zwłaszcza młodych, każdego roku opuszcza kraj w poszukiwaniu pracy i godziwych warunków egzystencji. 1,5 miliona Polaków po 2004 roku znalazło pracę poza krajem. Nie tylko zmniejszyli bezrobocie (do 13%), ale też wspomagają gospodarkę transferami finansowymi. Ale to nie sukces, to porażka, bo okazuje się, że dla tak wielkiej liczby młodych, przedsiębiorczych i dobrze wykształconych ludzi nie mamy w kraju żadnego atrakcyjnego zajęcia. Suwerenna dziś Polska nie może o nich zapomnieć, musi umożliwić im powrót do kraju.

3. SKUTKI CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ DLA SUWERENNOŚCI POLSKI

Dziesięć lat w Unii Europejskiej – ogólnie rzecz biorąc – to czas nie stracony dla Polski. Okrzepta nasza demokracja i umocniła się nasza rynkowa gospodarka. Mocno przyspieszył wzrost gospodarczy, a w ciągu 10 lat nasze firmy zwiększyły produkcję o połowę. Siła napędową PKB był przede wszystkim szybko rozwijający się eksport oraz duży napływ zagranicznych inwestycji i środków unijnych. Rozwój nie był jednak równomierny – najbardziej skorzystały bogatsze województwa, już wcześniej powiązane gospodarczo z Zachodem. W efekcie, chociaż Polacy wzbogacili się w całym kraju, to nierówności w dochodach jeszcze wzrosły. Poprawił się średni (statystyczny) poziom życia mieszkańców, m.in. dzięki napływowi inwestycji zagranicznych oraz środków finansowych z budżetu UE na sumę prawie 180 mld euro. Według danych resortu rozwoju regionalnego do 2013 roku tylko w ramach polityki spójności

wpłynęło do Polski ponad 82 mld euro, czyli około 342 mld zł. Dzięki tym środkom zrealizowano prawie 172 tysiące projektów⁴⁷. Do 2020 roku mamy otrzymać kolejne 80 mld euro, to tak, jakby nam dodano jeden pełny roczny budżet RP. Umożliwi to dalszą, szeroko rozumianą modernizację kraju i jego rozwój.

Natomiast wątpliwości ekspertów pojawiają się przy ocenie sposobu wykorzystania tych środków. Uznaje się przykładowo, że inwestycje polityki spójności dość powierzchownie modernizowały polską gospodarkę, przeważały bowiem inwestycje infrastrukturalne (22 mld euro na drogi i koleje) lub takie, które poprawiały jedynie warunki życia mieszkańców, na przykład nowe chodniki i ścieżki rowerowe, a w zbyt małym stopniu wzmacniając konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki. Dlatego przynosi to dość nietrwały efekt poprawy koniunktury w okresie wydatkowania środków spójności, ale przy jednocześnie stosunkowo niewielkiej korzyści z punktu widzenia długofalowych procesów rozwoju. Polska pozostaje dziś w ogonie europejskich rankingów innowacyjności. Według tegorocznego raportu Komisji Europejskiej jest czwarta od końca. Polski kapitalizm dziś jest podobny do tego, który mieliśmy w 1914 czy w 1939 roku. Jesteśmy peryferyjnym krajem w światowej gospodarce. Musimy więc stworzyć nowoczesną politykę przemysłową⁴⁸. Jednocześnie musimy odbudować potencjał intelektualny i stworzyć nowoczesną politykę społeczną. Bez tego Polska nie będzie mogła się szybko rozwijać. Dlatego pieniądze z budżetu Unii na lata 2014–2020 powinny być w większej mierze wydane na podnoszenie konkurencyjności i budowę gospodarki opartej na wiedzy, a nie na inwestycje w infrastrukturę. Innym, często wysuwającym zarzutem jest to, że polskie władze skupione były na absorpcji środków europejskich, a w niewielkim tylko stopniu na strategicznym planowaniu ich wykorzystania z punktu widzenia miejscowych potrzeb rozwojowych. Zasadnicze decyzje programowe były bowiem podejmowane w Brukseli, a Polska była tylko jednym z wielu państw, które mogły wpływać na dyskusję programową⁴⁹.

⁴⁷ *Bilans członkostwa w UE – Fundusze Europejskie*, 30.04.2013, <https://www.funduszeeuropa.gov.pl> [dostęp 27.02.2014].

⁴⁸ *Słalom przez płotki*. Prof. Jerzy Hausner, ekonomista, były wicepremier, członek Rady Polityki Pieniężnej, o sukcesach i porażkach polskiej gospodarki, „Polityka”, 28.05–3.06.2014, s. 34.

⁴⁹ W. Sługocki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2013; K.A. Wojtaszczyk (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.

Warto więc uświadomić sobie, że trwająca dziś debata nad przyszłością Unii Europejskiej i jej miejscem w nowym ładzie międzynarodowym to jednocześnie debata nad kierunkiem rozwoju Polski, jej suwerennością oraz miejscem na kontynencie europejskim i w systemie międzynarodowym. Dlatego też Polska musi uczynić wszystko, co w jej mocy, aby Unia była efektywnym podmiotem stosunków międzynarodowych, a jej głos był z uwagą słuchany przez pozostałych aktorów na scenie międzynarodowej.

Polska jest państwem średniej rangi, jeśli idzie o klasyfikację państw przyjętą w nauce o stosunkach międzynarodowych, którego interesy w zasadzie nie sięgają poza kontynent europejski. Jesteśmy państwem – mocarstwem regionalnym, a w każdym bądź razie do takiej roli możemy aspirować. Po 1989 roku podpisaliśmy traktaty o dobrym sąsiedztwie ze wszystkimi państwami ościennymi. Wydaje się, że po raz pierwszy w naszej trudnej historii jesteśmy krajem nie tylko bezpiecznym, niepodległym, ale także wolnym i w pełni suwerennym. Wyciąganie takiego wniosku jest jednak przedwczesne i będzie przedwczesne tak długo, jak długo nie znikną po obu stronach naszych granic wrogie stereotypy. W interesie polskiej racji stanu leży więc wspieranie wszelkich inicjatyw społecznych, których celem jest zbliżenie i wzajemne poznanie się ludzi, a zwłaszcza młodzieży ze wszystkich państw naszego regionu. Tylko bowiem na drodze bezpośredniego poznawania się Polaków i Niemców, Polaków i Rosjan, Ukraińców, Białorusinów, Litwinów, Czechów i Słowaków można zbudować trwałe fundamenty dalszej współpracy między narodami i państwami.

Już w 1999 roku papież Jan Paweł II mówił w polskim parlamencie: *Polska ma pełne prawo, aby uczestniczyć w ogólnym procesie postępu i rozwoju świata, zwłaszcza Europy... Doświadczenie dziejowe, jakie posiada Naród polski, jego bogactwo duchowe i kulturowe mogą skutecznie przyczynić się do ogólnego dobra całej rodziny ludzkiej, zwłaszcza do umocnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie*⁵⁰.

Polska – widać to dziś wyraźnie – po przystąpieniu do NATO 12 marca 1999 roku i do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, podobnie jak inne kraje członkowskie tych ugrupowań, nie straciła suwerenności, a wręcz odwrotnie, wzmocniła ją. Zyskała większe zaufanie, także sąsiadów, i zaczęto ją postrzegać jako kraj demokratyczny, stabilny i przewidywalny. Polska stała się dzięki temu ważnym, aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i dziś możemy skuteczniej wpływać na losy całej Europy i na rozwój całego świata.

⁵⁰ Przemówienie Jana Pawła II w Parlamencie RP w dniu 11 czerwca 1999 roku, „Rzeczpospolita”, 12.06.1999.

Dążyliśmy za wszelką cenę, aby w NATO i Unii Europejskiej znaleźli się też nasi sąsiedzi. Wysiłki te zostały uwieńczone sukcesem. Czesi, Słowacy, Litwini – bezpośredni sąsiedzi – są dziś naszymi sojusznikami i partnerami. Nadal popieramy dążenia Białorusinów i Ukraińców do członkostwa UE oraz szukamy porozumienia z Rosją, które wcześniej czy później osiągniemy. Dla Rosji bowiem stosunki z Polską to więcej niż po prostu stosunki z zachodnim krajem. Rozmawiać z Zachodem, kontaktując się tylko z Niemcami i Francją, to dziś za mało. Polska zaś domaga się od Rosji tego, czego Rosja chce od Stanów Zjednoczonych, mianowicie, żeby traktować ją poważnie, żeby jej interesy były brane pod uwagę nawet przy istniejących różnicach, których szybko nie da się zniwelować⁵¹.

Jak już wspomniałem, polska polityka zagraniczna powinna konsekwentnie zmierzać do osiągnięcia przez Polskę pozycji przywódczej w Europie Środkowej i Wschodniej oraz do zdobycia znaczącej roli w strukturach euroatlantyckich. Polska w roli przywódcy regionalnego nie jest bowiem tylko mrzonką, wywołaną wybujałymi ambicjami polityków. Status taki jest realny dla Polski. Co więcej, umocniłby on naszą suwerenność zewnętrzną i tożsamość narodową, które w warunkach postępującej globalizacji i integracji są narażone na pewne zagrożenia.

Dziś nie ulega już wątpliwości, że Polska leżąca w Europie powinna swoje obecne i przyszłe interesy zaspokajać z pomocą Unii Europejskiej. Dlatego w naszym narodowym interesie leży takie kształtowanie dalszego procesu integracji europejskiej, który będzie czynił Unię bardziej spójną i sprawną oraz umacniał jej pozycję międzynarodową. Unia Europejska wręcz powinna być kamieniem węgielnym obecnej i przyszłej polityki zagranicznej Polski, której nadrzędnym celem nadal jest umacnianie naszej szeroko pojmowanej suwerenności. W ramach zaś Unii szczególnie powinniśmy pielęgnować stosunki z sąsiadami, dużymi i małymi. W stosunkach z naszymi mniejszymi sąsiadami powinniśmy kierować się zasadą bezinteresownej życzliwości oraz uwzględniać i wspierać ich potrzeby i postulaty, dzięki czemu zdobędziemy silną pozycję w regionie, co pozwoli nam osiągnąć ów status mocarstwa regionalnego. Oczywiście, aby tak się stało, potrzebna jest też wspólna polityka zagraniczna UE, a tej wciąż brakuje. Nie ma też wspólnej polityki wobec Rosji, Chin czy Indii. Rozbieżności są nawet co do stosunków Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi. Równocześnie poszczególne państwa Unii

⁵¹ T. Borisowa, *Jak gdyby nigdy nic?*, „Bielaruś Siegodnia”, 26.10.2010, „Forum”, nr 44/45, 2–14.11.2010, s. 6–7.

podejmują działania o charakterze jednostronnym i podejmują współpracę bilateralną z Rosją, Chinami czy innymi krajami spoza UE⁵².

Natomiast Sojusz Atlantycki musi pozostać fundamentem polskiej polityki bezpieczeństwa. Nie tylko ze względu na jego siłę i wiarygodność w euroatlantyckim i globalnym środowisku bezpieczeństwa, ale także dlatego, że stanowi platformę strategicznej jedności Zachodu, czyli ścisłych związków Europy z Ameryką i jej polityczno-wojskowej obecności na Starym Kontynencie. Dla Polski oba te aspekty suwerenności mają niezastąpioną wartość. Polska powinna też kultywować i rozwijać wszechstronne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, ale nie powinniśmy popierać tych aspektów polityki Waszyngtonu, które nie służą ani interesom Zachodu, ani stabilności porządku międzynarodowego, a wręcz podważają wiarygodność ONZ czy są obliczone na wywoływanie podziałów w Europie i na świecie. Trwały sojusz i bliskie, wzajemnie korzystne stosunki z USA są dla Polski ważne, ale nie za każdą cenę⁵³.

Członkostwo w Unii Europejskiej oraz w innych organizacjach międzynarodowych i sojuszach stawia istotne wyzwania dla całego systemu politycznego państwa oraz jego polityki wewnętrznej i zagranicznej. Państwo zaś jako idea musi się sprawdzić w praktyce. Obrona suwerenności to dziś nadal najważniejsze zadanie dla państwa i jego organów. Jednakże obrona suwerenności to dziś nie tyle stanie ze zbrojnym orężem na granicach i gotowość odparcia najazdu wroga, ile zdolność instytucji państwa do zagwarantowania obywatelom właściwego poziomu wypełniania tych funkcji, do których państwo zobowiązuje się w swojej konstytucji. W Polsce katalog ten obejmuje wiele działań, od zapewnienia bezpieczeństwa po rozwój społecznej gospodarki rynkowej. Jeśli zaś państwo swych funkcji nie wypełnia, mamy do czynienia z jego stopniowo słabnącą suwerennością⁵⁴.

Dobrze poprowadzona polska polityka europejska może być olbrzymim wsparciem dla naszego potencjału politycznego, jeśli tylko będziemy chcieli twórczo podejść do obecności naszego kraju w procesach wynikających z dynamiki systemu europejskiego. Tymczasem po roku 2004, czyli po zakończeniu realizacji głównego celu, jakim było wejście Polski do struktur euroatlantyckich, wciąż nie wypracowano nowej strategii dla polskiej polityki europejskiej,

⁵² I. Czerny, *Korpus na wielbłądzie*, „Polityka”, 30.10.2010, s. 59–61.

⁵³ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 323.

⁵⁴ J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja”, nr 2, 2005, s. 45–46; K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 183.

w tym unijnej i globalnej. Błąd ten należy jak najszybciej naprawić, może to bowiem stanowić zagrożenie dla naszej suwerenności narodowej, a w każdym bądź razie ją osłabić.

Demokratyczne państwo polskie musi też zdobyć większe zaufanie własnych obywateli oraz silniejszą pozycję i prestiż wśród społeczeństw członkowskich Unii Europejskiej. W tym celu władze polskie powinny w szerszym zakresie poszukiwać kompromisów w działaniach wewnętrznych i w stosunkach z państwami unijnymi. Priorytetem ich działań winno być zdobycie jak najsilniejszej pozycji w działalności wspólnotowej. Wymaga to formułowania ambitnych, ale racjonalnych wizji działania i konsekwentnej realizacji uzgodnionych wcześniej celów strategicznych. Konieczne jest zarazem mobilizowanie społeczeństwa wokół strategicznych zadań kraju i minimalizowanie podziałów politycznych oraz skłonności polityków do „odgrzewania” sporów historycznych. W działalności publicznej potrzeba bowiem więcej rozważli i tworzenia klimatu wzajemnego zaufania⁵⁵.

Ważnym elementem polskiej strategii integracyjnej powinna być dalsza modernizacja państwa oraz ograniczanie cywilizacyjnych barier oddzielających nasz kraj od głównych państw zachodnioeuropejskich. W celu realizacji polskiej racji stanu władze państwowe winny ułatwiać współpracę paneuropejską, a ograniczać utrudnienia tej współpracy, jak: nadmierne ambicje przywódców, bariery historyczne, zagrożenia ekologiczne, stereotypy narodowe czy wzajemna nieufność.

PODSUMOWANIE

W kontekście powyższych wywodów trzeba się zgodzić z tezą, że: *idea suwerenności narodowej nie jest pojęciem li tylko abstrakcyjnym, państwa i narody zaś egzystują w określonych warunkach geopolitycznych i historycznych. Idea suwerenności nie jest i nie może być zatem realizowana w taki sam sposób w epoce średniowiecza, w epoce nowożytnych państw narodowych ani też we współczesnej nam epoce globalizacji*⁵⁶. Suwerenność państwowa dziś bowiem ewoluje, odpowiadając na zmiany międzynarodowe, ekonomiczne, techniczne i społeczne, tak jak ewoluowała w całej dotychczasowej historii.

⁵⁵ P. Sztompka, *Zaufanie fundamentem społecznym*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 121–122.

⁵⁶ S. Ładyka, *Unia Europejska w dzisiejszym świecie...*, op. cit., s. 23.

Nie ulega wątpliwości, że czas „absolutnej i pełnej suwerenności” minął, a globalizacja i rosnące współzależności między państwami sprawiają, że suwerenność rozumiana w klasycznym, tj. XVII-wiecznym ujęciu, w XXI wieku staje się fikcją. Jesteśmy świadkami zmierzchu tak rozumianej suwerenności państwowej. Zastępuje ją dziś tzw. poszerzona suwerenność. Niektórzy badacze stawiają tezę, że jesteśmy też świadkami narodzin „globalnego społeczeństwa obywatelskiego”, składającego się z różnych organizacji i inicjatyw społecznych, działających na zasadzie non-profit i wolontariatu oraz zajmujących przestrzeń między systemem międzypaństwowym a globalnym rynkiem⁵⁷.

Jeśli przyjmujemy, że: *suwerenność narodowa jest nazwą określającą relacje między narodem, albo ludem a państwem, albo władzą państwową i dotyczy swobody narodu w decydowaniu o swoim losie samostanowienia, czyli o powołaniu i ukształtowaniu własnego państwa – zwłaszcza z organami władzy państwowej i kontroli tej władzy państwowej*⁵⁸, to możemy raz jeszcze stwierdzić, że Polska po akcesji do UE jej nie utraciła, podobnie jak nie utraciła nic ze swojej tożsamości kulturowej czy w ogóle narodowej. Dziś widać wyraźnie, że UE niczego nam nie odebrała, jeśli idzie o sferę suwerenności i tożsamości narodowej. Nadal przecież obchodzimy swoje narodowe i kościelne święta, a język polski jest nadal najistotniejszym elementem tożsamości kulturowej, a co więcej, stał się też jednym z oficjalnych języków UE. Unia Europejska jest bowiem bogata różnorodnością swoich krajów członkowskich, które dbają o swoje tradycje, język, zwyczaje, sztukę, kulturę oraz pielęgnują swoje zabytki i pamięć historyczną.

Procesy globalizacyjne, determinujące dziś międzynarodową integrację, powodują jednak, że państwa nie są w stanie rozwiązywać wielu problemów i rozwijać się samodzielnie. Nie są w stanie nadzorować swoich granic, a przynajmniej tak skutecznie jak kiedyś, o czym świadczą miliony nielegalnych imigrantów w całej Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia mają obopólny charakter transgraniczny, a rola państwa nieuchronnie się zmienia. Utrata lub ograniczenie pewnych kompetencji mogą jednak zostać zrekomensowane nowymi możliwościami w międzynarodowej współpracy (sojusze i organizacje międzynarodowe). Wymogi demokracji i suwerenności przenoszą się tym samym z poziomu państwa na różną od niego płaszczyznę międzynarodową. W rezultacie tego Unia Europejska powoli upodabnia się do państwa, jednak jest od niego odrębnym podmiotem prawnym. Instytucje międzynarodowe

⁵⁷ R. Jackson, *Suwerenność. Ewolucja idei*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011, s. 156.

⁵⁸ J. Kranz, *Unia Europejska – zrozumienie konieczności i konieczność rozumienia*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2006, s. 29.

z natury rzeczy pozostają bowiem zawsze w pewnej opozycji (konkurencji) wobec instytucji narodowych. Z kolei państwa i narody nie są w Unii Europejskiej zagrożone, gdyż integracja utrudnia ich izolację lub peryferyzację i przyczynia się do wzrostu ich dobrobytu oraz zapewnia im bezpieczeństwo, a tym samym wzmacnia ich suwerenność, czego przykładem jest Polska po 10 latach członkostwa w Unii Europejskiej. Jesteśmy uczestnikiem jej działań i jednym z kreatorów jej polityki międzynarodowej, a pozycja Unii Europejskiej we współczesnym świecie to także w dużej mierze wyznacznik miejsca Polski zarówno w regionalnym, jak i globalnym łańdzu. Polska, poszukując własnej roli na światowej scenie, kształtując swoją strategię i budując swoje zagraniczne relacje, potrzebuje dziś nie tylko silnej Unii Europejskiej, lecz przede wszystkim Unii zdolnej do aktywnej partycypacji w podziale światowych wpływów politycznych i ekonomicznych, gwarantujących jej, a tym samym jej państwu członkowskiemu, ugruntowaną pozycję w środowisku międzynarodowym⁵⁹.

Po 10 latach członkostwa w UE możemy stwierdzić, że dla Polski – *summa summarum* – bilans jest dodatni, a zyski z tego tytułu są bezdyskusyjne. Umocniliśmy naszą suwerenność oraz zdobyliśmy olbrzymie doświadczenia we wszystkich dziedzinach życia, które będą procentowały w bliższej i dalszej perspektywie czasu. Ale dziś, w XXI wieku już nie wystarczy być krajem wolnym i suwerennym. Musimy jeszcze nauczyć się konkurować, współpracować, a także wspólnie z innymi państwami rozwiązywać problemy pojawiające się w Europie i na świecie, jak na przykład obecny kryzys na Ukrainie. Taką szansę daje nam dalsze członkostwo w UE, które dzięki zdobytemu doświadczeniu z jednej strony motywuje nas do dokonania nowego skoku cywilizacyjnego, a z drugiej zmusza do aktywności międzynarodowej. Tak też myśli większość Polaków, którzy – według różnych sondaży – chcą dalszego poszerzania i pogłębiania Unii oraz opowiadają się za umacnianiem jej roli na arenie międzynarodowej. Od wielu lat wśród Polaków istnieje też najwyższy odsetek euroentuzjastów, sięgający 80% badanych respondentów⁶⁰.

⁵⁹ J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009; R. Bengtsson, *The EU and the European Security Order, Interfacing Security Actors*, Routledge, Londyn 2009.

⁶⁰ W lutym 2013 roku 78% Polaków popierało integrację europejską, ale zaledwie 29% opowiadało się za przystąpieniem Polski do strefy euro. CBOS, *Obawy i nadzieje związane z wprowadzeniem euro w Polsce*, Komunikat z badań BS/42/2013, Warszawa, marzec 2013, s. 6–8, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_042_13.PDF [dostęp 22.05.2014].

Większość Polaków jest dziś przekonana, że przystąpienie Polski do NATO 12 marca 1999 roku oraz do UE 1 maja 2004 roku to nasze największe sukcesy w polityce światowej na przełomie XX i XXI wieku, które nie tylko nobilitują Polskę, ale także wzmacniają jej bezpieczeństwo i suwerenność.

Po 10 latach członkostwa Unia nam spowszedniała, stała się częścią codziennego życia Polaków: studia, praca, biznesy, emigracja, turystyka, dotacje, inwestycje, popkultura itp. Już nie ma śladu po emocjach, jakie towarzyszyły Polakom, gdy 1 maja 2004 roku na placu Piłsudskiego w Warszawie po raz pierwszy wciągnano na maszt, obok polskiej, unijną flagę, co odczytywano wówczas jako symbol naszego końca historii. Tej, która zaczęła się pół wieku wcześniej w Jałcie na Krymie. Prezydent Aleksander Kwaśniewski mówił wówczas, że będzie to wydarzenie zapisane w naszych dziejach tuż obok chrztu Polski i odzyskania niepodległości w 1918 roku.

Ogólnie rzecz biorąc, członkostwo w Unii Europejskiej dało nam szansę dalszego rozwoju, która wymaga jednak przemyślanej strategii i aktywności po stronie polskich elit. Nie zwalnia ich ona ani z odpowiedzialności za losy kraju, ani nie powinna prowadzić do przekazania całości władzy do instytucji europejskich. Z drugiej strony, integracja narzuca Polsce określone reguły gry. Stanowią one ramy dla polskiego rozwoju, ujmowanego w szerokim sensie, a więc nie tylko w aspekcie ekonomicznym i społecznym, ale także na płaszczyźnie geopolitycznej. Polska ostatecznie bowiem zmieniła kontekst sojuszy międzynarodowych – jednak zasadniczo nie wyzwoliła się ze statusu peryferyjnego. A to oznacza, że ma stosunkowo niewielki wpływ na kluczowe decyzje podejmowane w ramach europejskiego systemu władzy. Istnieje tutaj pewne napięcie między szansami, jakie stwarza integracja europejska, a ograniczeniami, jakie ona narzuca. Polska uzyskała historyczną okazję na poprawę pozycji międzynarodowej, czyli możliwość awansu z peryferii do tzw. pół-peryferii europejskich. Ale jest to tylko szansa, która może być zmarnowana, a europeizacja może nawet utrwalić naszą zależność i peryferyjność na mapie geopolitycznej⁶¹. Do tego nie wolno dopuścić. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie powinno więc usypiać czujności polskich elit i prowadzić do przrzucania odpowiedzialności geostrategicznej na instytucje należące do systemu euroatlantyckiego.

⁶¹ Szerzej na ten temat patrz: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A. (red.), *Unia Europejska na rozdrożu: wybrane problemy*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2008.
- Adamczyk A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] A.Z. Nowak, D. Milczarek (red.), *Europeistyka w zarysie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Archer C., *International Organizations*, Nowy Jork 2004.
- Aveline J., *Branding Europe? Branding, desing and post-national loyalties*, „Place Branding”, vol. 2–4, Polgrave Macmillian Ltd, Londyn 2006.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja Europejska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2007.
- Bokajło W., *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Borisowa T., *Jak gdyby nigdy nic?*, „Biełaruś Siegodnia”, 26.10.2010.
- Borowiec J., Wilk K., *Integracja europejska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Burgess M., *Federalizm i federacja*, [w:] M. Cini (red.), *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 2007.
- Cichocki J., *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21.07.2010.
- Czaputowicz J., *Suwerenność*, PISM, Warszawa 2013.
- Czerny I., *Korpus na wielbłądzie*, „Polityka”, 30.10.2010.
- Donnelly B., *Foreign Policy Aspots of the Lizbon Treaty. Third Report of Session 2007–2008*, Londyn 2008.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja”, nr 2, 2005.
- Fiszer J.M., *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Jackson R., *Suwerenność. Ewolucja idei*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011.
- Jagusiak B., *Współczesne wyzwania europejskie*, WAT, Warszawa 2008.
- Kaczorowski P., *Uwagi o pojęciu państwa i suwerenności*, „CIVITAS. Studia z filozofii polityki”, nr 12, 2010.

- Kamiński A.Z. (red.), *Polska bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2008.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (red.), *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*, SGH, Warszawa 2008.
- Kilper H., Lotta R., *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Opladen 1996.
- Kinsky F., *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Wyd. UJ, Kraków 1999.
- Kranz J., *Unia Europejska – zrozumienie konieczności i konieczność zrozumienia*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2006.
- Kwaśniewski A., *Nie zaczynajmy od Katynia*, „Gazeta Wyborcza”, 26.11.2010.
- Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Latoszek E., *Integracja europejska*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Laufer H., Münch U., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1997.
- Ładyka S., *Unia Europejska w dzisiejszym świecie*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*, SGH, Warszawa 2008.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
- Matuszewska J.J., *Trzy światy. Modele polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Rosji w perspektywie analizy komparatystyczno-dyskursywnej*, ISP PAN, Warszawa 2010.
- Michałowska G., *Polska w międzynarodowych stosunkach kulturalnych*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2007.
- Milczarek D., *Europejskie procesy integracyjne po II wojnie światowej*, [w:] A.Z. Nowak, D. Milczarek (red.), *Europeistyka w zarysie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Nauman K., *Jaka jest przyszłość NATO i czy Rosja powinna zostać członkiem Sojuszu?* Raporty Fundacji Konrada Adenauera w Polsce, nr 20, Warszawa 2011.
- Nicole W., Salmon T.C., *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002.

- Nowak A.Z., Milczarek D. (red.), *Europeistyka w zarysie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Nowina-Konopka P., *Unia Europejska: federacja czy konfederacja – współczesne pojmowanie suwerenności*, [w:] *Unia Europejska – wyzwania bliskiej przyszłości*, E. Kawecka-Wyrzykowska (red. nauk.), SGH, Warszawa 2006.
- Ostaszewski P., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008.
- Pawlicki J., *Europa wciąż jest słaba*, „Gazeta Wyborcza”, 9.03.2010.
- Pinder J., Usherwood S., *Unia Europejska*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Polakowska-Kujawa J., *Współczesna Europa w procesie zmian: wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2006.
- Popowicz K., *Integracja europejska*, SGH, Warszawa 2006.
- Przemówienie Jana Pawła II w Parlamencie RP w dniu 11 czerwca 1999 roku*, „Rzeczpospolita”, 12.06.1999.
- Rotfeld A.D., *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2008.
- Ryniewska-Kiełdanowicz M., *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
- Schulz M., *Skrepowany OLBRZYM. Ostatnia szansa dla Europy*, MUZA, Warszawa 2014.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Szeląg K., *Unia Europejska – federacja czy konfederacja?*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9, 2001.
- Sztompka P., *Zaufanie fundamentem społecznym*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.
- Tereszkiewicz F. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Węc J.J., *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.
- Wojtaszczyk K.A. (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2011.
- Wróblewski B., Wroński P., *Rosja otwiera akta smoleńskie*, „Gazeta Wyborcza”, 8.12.2010.

Wystąpienie prezydenta Bronisława Komorowskiego przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu zaprzysiężenia, „Gazeta Wyborcza”, 7–8.08.2010.

Zakrzewska A., *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2003.

CO Z SUWERENNOŚCIĄ POLSKI PO DZIESIĘCIU LATACH CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ?

Streszczenie

Suverenność państwa jest jego wyjątkową wartością i zarazem cechą prawno-międzynarodową, która wyróżnia je spośród innych państw, świadczy bowiem o jego niepodległości i niezależności. Państwo suwerenne to państwo prowadzące własną, niczym – poza prawem i międzynarodowymi sojuszami – nieograniczoną politykę wewnętrzną i zagraniczną. Niniejsze opracowanie jest próbą pokazania wpływu akcesji Polski do Unii Europejskiej na jej suwerenność narodową. Autor stawia tutaj wiele ciekawych pytań, tez i hipotez oraz próbuje pokazać, że dobrowolne członkostwo w UE było niezbędnym i nieuniknionym oraz, że wzmacnia ono suwerenność Polski i służy polskiej racji stanu. Pokazuje też, że Unia Europejska, jeśli chce odgrywać istotną rolę w nowym łańdźcu międzynarodowym, musi przekształcić się z unii gospodarczo-walutowej w silną federację państw narodowych, która obejmie również unię fiskalną, bankową, społeczno-polityczną i wojskową.

HOW ABOUT POLAND'S SOVEREIGNTY AFTER TEN YEARS' MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION?

Summary

A state's sovereignty is its exceptional value and also an international legal feature that distinguishes it among other states because it decides on its independence and self-reliance. A sovereign state is a state that carries out its own unlimited – with the exception of legal and international alliances' limitations – internal and foreign policy. The article is an attempt to show the influence of the Polish accession to the European Union on its national

sovereignty. The author asks many interesting questions, suggests theses and hypotheses and tries to show that the voluntary membership of the European Union was necessary and inevitable, and that it strengthens Poland's sovereignty and serves the Polish national interest. He also shows that the European Union, if it wants to play an important role in the new political order, must evolve from an economic and financial union into a strong federation of national states that will include a fiscal, banking, social, political and military union.

К ВОПРОСУ О СУВЕРЕНИТЕТЕ ПОЛЬШИ ПОСЛЕ ДЕСЯТИ ЛЕТ ЧЛЕНСТВА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Резюме

Суверенитет государства является его исключительной ценностью и одновременно международно-правовой чертой, выделяющей его среди других государств, поскольку свидетельствует о его независимости и автономии. Суверенное государство – это государство, которое проводит собственную, ничем – кроме права и международных альянсов – не ограничиваемую внутреннюю и внешнюю политику. Данное исследование представляет собой попытку показать влияние вступления Польши в Европейский союз на её национальный суверенитет. Автор выдвигает при этом множество интересных вопросов, тезисов и гипотез, а также пытается показать, что добровольное членство в ЕС было неизбежным и необходимым, а также то, что оно укрепляет суверенитет Польши и служит её государственным интересам. Автор также утверждает, что, если Европейский союз хочет играть существенную роль в новом международном порядке, то должен быть преобразован из экономического и валютного союза в сильную федерацию национальных государств, охватывающую также финансовый, банковский, общественно-политический и военный союзы.