

Jacek Czaputowicz

SUWERENNOŚĆ

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

SUWERENNOŚĆ

JACEK CZAPUTOWICZ

WARSZAWA 2013

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013

Recenzenci

dr. hab. Leszek Jesień, profesor Collegium Civitas
prof. Roman Kwiecień, Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie

Redakcja

Weronika Kostecka

Korekta i indeks

Grażyna Nowocień-Mach

Redakcja techniczna, projekt okładki

Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-62453-76-4

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 51, faks 22 556 80 99
publikacje@pism.pl, www.pism.pl

*Dedykuje mojej żonie Magdalenie,
która wspierała mnie
podczas lat pracy nad tą książką*

Spis treści

Wprowadzenie	9
Rozdział 1. Pojęcie suwerenności	15
Definicje suwerenności	15
Suwerenność wewnętrzna i zewnętrzna	19
Perspektywa prawa międzynarodowego	21
Perspektywa nauki o polityce i stosunkach międzynarodowych	25
Państwo	27
Suwerenność narodu i niepodległość	31
Ograniczenie a naruszenie suwerenności	34
Podzielność suwerenności	37
Suwerenność w federacji	39
Suwerenność prawa	42
Rodzaje i cechy suwerenności	43
Suwerenność materialna i formalna	45
Suwerenność pozytywna i negatywna	47
Terytorialność	48
Suwerenna równość	50
Uznanie i zdolność legitymizacji	51
Wymiary suwerenności	53
Rozdział 2. Suwerenność w historii	56
Przednowoczesne formy suwerenności	56
Greckie <i>polis</i>	56
Imperium rzymskie	58
Respublica Christiana	60
Porządek westfalski	73
Państwo terytorialne	77
Państwo absolutystyczne	83
Państwo narodowe	87
Porównanie form suwerenności	94
Rozdział 3. Suwerenność w filozofii politycznej	98
Starożytność	99
Średniowiecze	101

Filozofia klasyczna	108
Jean Bodin	110
Thomas Hobbes	114
Georg W.F. Hegel	120
Filozofia liberalna	123
John Locke	124
Jean Jacques Rousseau	128
Porównanie koncepcji suwerenności Hobbesa, Locke’ a i Rousseau ..	130
Monteskiusz	133
Immanuel Kant	134
Teoretycy prawa międzynarodowego	138
Suwerenność sferyczna	148
Amerykańscy federaliści	150
Marksizm	152
Suwerenność jako stan wyjątkowy	157
Postmodernizm	163
Michel Foucault: suwerenność jako urządzenie	163
Pierre Bourdieu: pole władzy	173
Jacques Derrida: suwerenność jako samoistość	174
Giorgio Agamben: suwerenność jako biowładza	175
Rozdział 4. Suwerenność w teoriach stosunków międzynarodowych	180
Realizm	182
Realizm klasyczny	183
Realizm strukturalny	187
Szkoła angielska	189
Liberalizm	192
Globalizm	197
Teoria systemu światowego	197
Neogramscianizm	199
Neoimperium	201
Teoria krytyczna	203
Kosmopolityzm	205
Konstruktywizm	213
Rozumienie suwerenności	213
Tożsamość państwa	216
Normatywna struktura społeczności międzynarodowej	223
Feminizm	227

Postmodernizm w stosunkach międzynarodowych	231
Przeciwieństwo suwerenność–anarchia	239
Granice	242
Suwerenny człowiek	243
Rozdział 5. Suwerenność a społeczność międzynarodowa.	249
Formy stosunków międzynarodowych	249
Anarchiczny system międzynarodowy	250
Społeczność międzynarodowa	251
Imperium	252
Społeczność światowa	253
Koncepcja społeczności międzynarodowej	255
Instytucje społeczności międzynarodowej	258
Równowaga sił	259
Dyplomacja	260
Prawo międzynarodowe	264
Organizacja międzynarodowa	270
Kolonializm i suwerenność imperialna	275
Władza polityczna w państwach pozaeuropejskich	275
Standard cywilizacyjny	280
Suwerenność niepełna	282
Proces dekolonizacji	284
Suwerenność pozytywna i negatywna jako reguły gry	287
Charakter współczesnej społeczności międzynarodowej	288
Dylematy normatywne społeczności międzynarodowej	291
Ewolucja prawa międzynarodowego	291
Prawa człowieka	296
Interwencja humanitarna	298
Ochrona środowiska naturalnego	302
Proces globalizacji	306
Wpływ na państwo	309
Wpływ na społeczność międzynarodową	314
Różnorodność form suwerenności państw	318
Państwo postkolonialne	319
Poziomy państwowości	323
Państwo nowoczesne, przednowoczesne i ponowoczesne	325

Rozdział 6. Suwerenność w Unii Europejskiej	330
Suwerenność we wczesnych teoriach integracji	331
Funkcjonalizm	331
Federalizm	335
Transakcjonizm	338
Neofunkcjonalizm	339
Klasyczne podejście międzyrządowe	342
Liberalizm międzyrządowy	344
Nowy instytucjonalizm	347
Koncepcje Unii Europejskiej	350
Unia jako system polityczny	351
Unia jako federacja	354
Unia jako system wielopoziomowego zarządzania	357
Unia jako imperium	362
Stanowienie prawa	366
Suwerenność w systemach konstytucyjnych państw	369
Niemcy	369
Wielka Brytania	371
Polska	375
Strategie wobec suwerenności państw	376
Oddziaływanie Unii Europejskiej na suwerenność	377
Europeizacja	377
Suwerenność społeczna	379
Suwerenność monetarna	381
Obywatelstwo europejskie	383
Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej	386
Deficyt demokracji	387
Suwerenność a zasada subsydiarności	391
Sposoby wykonywania suwerenności	393
Funkcjonowanie Bodinowskich atrybutów suwerenności	402
Suwerenność w ujęciu Kantowskim	405
Zakończenie	409
Spis tabel i rysunków	413
Bibliografia	415
Indeks nazwisk	459

Wprowadzenie

Suverenność jest przedmiotem intensywnych badań kilku dyscyplin naukowych. Historycy starają się odtworzyć i wyjaśnić powstanie oraz ewolucję koncepcji suwerenności na przestrzeni wieków. Interesuje ich to, czy zachodzące współcześnie zmiany tej koncepcji nie mają swego precedensu w historii. Filozofowie analizują różne sposoby rozumienia suwerenności, relacje między człowiekiem a państwem i związek suwerenności ze sprawiedliwością. 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. Badacze stosunków międzynarodowych zaś skupiają się na tym, jak suwerenność państwa przejawia się w relacjach z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej.

Należy zgodzić się z tymi badaczami, którzy twierdzą, że pojęcie suwerenności wymaga podejścia interdyscyplinarnego, jest bowiem na tyle wieloaspektowe, że nie da się go zbadać w ramach jednej dyscypliny. Choć główna perspektywa przyjęta w tej pracy to perspektywa stosunków międzynarodowych, przeanalizowane zostaną wyjaśnienia zjawiska suwerenności z punktu widzenia nauki o polityce, filozofii, prawa oraz historii. Pewna trudność polega na tym, że poszczególne dyscypliny naukowe definiują i interpretują suwerenność na własny sposób. Inne znaczenie przypisują temu pojęciu prawnicy międzynarodowi, inne – prawnicy konstytucjonaliści, a jeszcze inne – politolodzy.

Przedmiotem zainteresowania prawa międzynarodowego jest suwerenność państwa, której istotę stanowi łączność suwerennej władzy z określonym terytorium (zwierzchnictwo terytorialne). Odnosi się ona do relacji między państwami i skierowana jest na zewnątrz państwa. Przedmiotem zainteresowania prawa konstytucyjnego jest z kolei suwerenność narodowa, zasadzająca się na związku między władzą a określoną ludnością i skierowana do wewnątrz państwa. Wreszcie przedmiotem zainteresowania nauk politycznych jest suwerenność polityczna, która dotyczy zdolności do prowadzenia polityki niezależnie od zobowiązań wobec innych państw.

Historia dostarcza przykładów różnych sposobów organizacji władzy w społeczeństwie, natomiast myśl filozoficzna z jednej strony opisuje i wyjaśnia świat rzeczywisty, z drugiej – wpływa na kierunki jego rozwoju. Suwerenność odgrywa pozytywną rolę jako podstawa społeczności międzynarodowej. Jej treść zmienia się jednak w odpowiedzi na procesy globalizacji i integracji europejskiej, a jej jakość zależy od danego państwa.

Współczesny dyskurs w teorii polityki i teorii stosunków międzynarodowych konstytuuje krytyka suwerenności państwa. Badacze różnią się w ocenie tego, czym jest suwerenność, gdzie jest usytuowana, jaki jest jej stosunek do prawa oraz czy jest podzielna i podlega zmianie. Część z nich utrzymuje, że miała ona w historii duże znaczenie, jednak obecnie odchodzi w przeszłość, inni twierdzą, że jeszcze długo pozostanie główną zasadą organizującą stosunki międzynarodowe. Istotę debaty na temat suwerenności stanowi poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o najlepsze usytuowanie i podział władzy we współczesnym świecie. Podzielność suwerenności jest w czasach integracji europejskiej akceptowana przez wielu badaczy stosunków międzynarodowych, natomiast sceptyczny stosunek do tej koncepcji mają prawnicy międzynarodowi, którzy uznają niezmienną suwerenność państwa.

Pytania, na które w tej książce szuka się odpowiedzi, dotyczą treści pojęcia suwerenności. Czy treść ta się zmienia, a jeżeli tak, od czego te zmiany zależą i jaki mają charakter? Jakie były główne konceptualizacje suwerenności dokonywane przez filozofów i teoretyków stosunków międzynarodowych? Jaką normatywną rolę odgrywa suwerenność we współczesnej społeczności międzynarodowej i jakie dylematy są z tym związane? Czy i w jaki sposób zmienia się suwerenność w procesie integracji europejskiej?

Stawiana tu teza głosi, że treść suwerenności nie jest określona raz na zawsze, lecz zmienia się i ewoluuje jako wynik rywalizacji różnych ośrodków władzy i w odpowiedzi na potrzeby społeczne. Znaczenie suwerenności jest ustalane w procesie dyskursywnym, w którym biorą udział filozofowie, prawnicy (juryści), uczeni oraz sprawujący władzę praktycy, czyli klasa polityczna. Znane są dwa zasadnicze znaczenia suwerenności. Można ją rozumieć jako atrybut państwa, oznacza wówczas swobodę działania na rzecz realizacji interesu państwa, oraz jako instytucję społeczności międzynarodowej, która zapewnia państwu przetrwanie i legitymizuje współczesne stosunki międzynarodowe. Te dwa znaczenia określały dyskurs suwerenności na przestrzeni historii oraz kształtowały stosunki między państwami. Na sposób wykonywania suwerenności przez państwa wpływa proces integracji europejskiej.

Zainteresowanie ideą suwerenności wynika z przemian społecznych będących rezultatem procesów, które bezpośrednio dotyczą istoty suwerenności współczesnego państwa, mianowicie procesów globalizacji i integracji europejskiej. Literatura światowa na ten temat jest ogromna; co roku przybywają dziesiątki prac. Zagadnieniu suwerenności poświęcali uwagę filozofowie klasycy i prawnicy międzynarodowi, których prace będą przedmiotem analizy. Rozważali tę problematykę badacze stosunków międzynarodowych, tacy jak Stephen Krasner, Robert Jackson, Kalevi Holsti i Christian Reus-Smit. Analizowali ją teoretycy stosunków

międzynarodowych wywodzący się z różnych nurtów, m.in. realista Kenneth Waltz, liberalny instytucjonalista Robert O. Keohane czy konstruktywista Alexander Wendt, a także teoretycy integracji europejskiej związani z różnymi kierunkami badawczymi. W zasadzie każda teoria stosunków międzynarodowych i teoria integracji europejskiej zajmuje jakieś stanowisko wobec suwerenności. Co więcej, stosunek do suwerenności stanowi często ważne kryterium różnicujące poszczególne teorie.

Z powodu uwarunkowań politycznych w okresie PRL zainteresowanie środowiska naukowego problematyką suwerenności sztucznie ograniczono. Zgodnie z obowiązującym podejściem marksistowskim suwerenność była umiejscowiona w klasie sprawującej władzę. Na arenie międzynarodowej państwa socjalistyczne dążyły do uznania bezwarunkowości suwerenności i legitymizacji autonomii państwa, przyznając mu pełną władzę nad społeczeństwem. Propagowane przez nie tzw. zbiorowe prawa człowieka oraz unormowanie suwerennych praw w poszczególnych dziedzinach, m.in. gospodarczej i kulturalnej, umacniały władzę państwa nad społeczeństwem.

Wzrost zainteresowania suwerennością jest w Polsce z jednej strony wynikiem zmian politycznych po 1989 r., z drugiej – konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Spośród prawników piszących na temat suwerenności wymienić należy Jana Barcza, Władysława Czaplińskiego, Jerzego Kranza, Romana Kwietnia, Ewę Łętowską, Jerzego Menkesa, Cezarego Mika, Artura Nowaka-Fara, Andrzeja Wasilkowskiego i Annę Wyrozumską. Wśród politologów i badaczy stosunków międzynarodowych, którzy zajmują się tą problematyką, znajdują się: Włodzimierz Anioł, Jan Baszkiewicz, Marek Cichocki, Aniela Dylus, Andrzej Gałganek, Leszek Jesień, Antoni Kamiński, Mieczysław Krapiec, Antoni Marszałek, Piotr Mierecki, Irena Popiuk-Rysińska i Krzysztof Szczerski.

Tezy książki przedstawione są w sześciu rozdziałach. W rozdziale pierwszym zostają omówione definicje suwerenności oraz różnice w jej postrzeganiu przez rozmaite dyscypliny naukowe. Przedstawiona jest istota państwa i federacji oraz idea suwerenności prawa. Przeanalizowane są takie cechy suwerenności, jak terytorialność, uznanie, zdolność do legitymizacji oraz niepodzielność. Wyodrębnione zostają dwa wymiary suwerenności – usytuowanie i wpływ norm, oraz dwa jej znaczenia – właściwość państwa i instytucja społeczności międzynarodowej. Te wymiary i znaczenia służą jako ramy konceptualne w dalszej części.

W rozdziale drugim pokazana jest ewolucja suwerenności w historii. Zrozumienie historii ewolucji suwerenności może dostarczyć wskazówek co do prawidłowej interpretacji teraźniejszości. Kolejne etapy tej ewolucji to przednowoczesne formy suwerenności w postaci greckich miast-

-państw, imperium rzymskiego i średniowiecznej Respublica Christiana. Przełomowe znaczenie dla powstania nowoczesnej formy suwerenności był pokój westfalski zawarty w 1648 r. Od tego czasu państwo ewaluowało od terytorialnego, poprzez absolutystyczne do narodowego. Suwerenność traktowana jest tu jako cecha państw, która daje im nieograniczone prawo do realizacji swej woli zgodnie z własnym interesem. Celem tej analizy jest pokazanie, że znaczenie suwerenności się zmieniało, różne były jej atrybuty w wiekach XVI, XVIII czy XX.

Rozdział trzeci poświęcony jest postrzeganiu suwerenności w filozofii. Istnieją dwie tradycje pojmowania tej idei: grecko-rzymska, która suwerenność odnosi do władcy i państwa, oraz chrześcijańska, która dotyczy jednostki stworzonej przez Boga. Pierwsza z wymienionych tradycji znalazła swe ukoronowanie w teorii suwerenności Jeana Bodina i Thomasa Hobbesa, druga – w koncepcjach Johna Locke’a i Jeana Jacques’a Rousseau. Inne podejście do suwerenności mieli teoretycy prawa międzynarodowego, którzy traktowali ją jako instytucję społeczności międzynarodowej. Na współczesną myśl filozoficzną dotyczącą analizowanego tutaj pojęcia istotny wpływ miała idea suwerenności jako wyjątku, zaproponowana przez Carla Schmitta, rozwinięta następnie przez Michaela Foucaulta i Giorgia Agambena w postaci koncepcji urzędzenia i biopolityki.

Rozdział czwarty dotyczy rozumienia suwerenności w teoriach stosunków międzynarodowych. Najpierw omówione jest rozumienie suwerenności w realizmie, szkole angielskiej, liberalizmie, różnych nurtach globalizmu (neomarksizmu), a także w teorii krytycznej i rozmaitych nurtach kosmopolityzmu. Podejścia te różnią się pod względem umiejscowienia suwerenności i uznania wpływu norm na stosunki międzynarodowe. W części drugiej przedstawione są założenia konstrukttywizmu, feminizmu i postmodernizmu, a więc podejść, które przywiązują dużą wagę do praktyki suwerenności, krytykują suwerenność państwa jako służącą dominacji i formułują koncepcję suwerenności człowieka. Podejścia te proponują myślenie w kategoriach alternatywnych systemów zarządzania, które zrywają powiązania polityki z suwerennością.

Rozdział piąty omawia znaczenie suwerenności jako podstawy utworzenia społeczności międzynarodowej i takich jej instytucji, jak równowaga sił, dyplomacja, prawo międzynarodowe i organizacja międzynarodowa. Dla rozprzestrzenienia się społeczności międzynarodowej duże znaczenie miał kolonializm, który wywarł także przemożny wpływ na suwerenność państw postkolonialnych. Współczesne dylematy suwerenności dotyczą państw upadłych, interwencji humanitarnej, praw człowieka i ochrony środowiska. Na suwerenność dzisiejszego państwa i kształt społeczności międzynarodowej wpływa proces globalizacji. W rozdziale tym dochodzimy do konkluzji, że inną postać ma dziś suwerenność