



Horyzonty Polityki
2016, Vol. 7, N° 18

ADAM DANEK

Akademia Ignatianum w Krakowie
Instytut Nauk o Polityce i Administracji
addanek@gmail.com
DOI: 10.17399/HP.2016.071806

Czy suweren prowadzi politykę? Przywódstwo państwowe wobec suwerenności¹

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem poniższego artykułu jest zbadanie rozbieżności pomiędzy pojęciami suwerenności i suwerena w nowoczesnym państwie, uwidoczonych przez zagadnienie przywództwa państwowego.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Wynikającym z powyższego problemem badawczym jest ustalenie, kto w istocie rozstrzyga o polityce państwa. Problem badawczy dotyczy więc sfery prowadzenia polityki jako praktycznej realizacji nakazów racji stanu. Autor posługuje się metodą opisowo-analityczną, dokonując krytycznego przeglądu porównawczego ujęć i ustaleń pojawiających się w dotychczasowej literaturze przedmiotu.

PROCES WYWODU: Na początku autor definiuje prowadzenie polityki i odsłania jej związek z pojęciami suwerenności i racji stanu. W dalszej kolejności identyfikuje

1 Niniejszy artykuł został przygotowany w ramach realizacji projektu badawczego „Suwerenność – przemiany kategorii w ujęciu teoretycznym”. Projekt sfinansowano ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/B/HS5/00756 z dnia 7 grudnia 2012 r.

podmioty, które decydują o prowadzeniu polityki. Podkreśla zasadniczą rolę „ośrodka dyspozycji politycznej” – wąskiego zespołu przywódców uplasowanych w czołowych instytucjach państwowych. Następnie rozważa warunki skutecznego planowania i prowadzenia polityki. Wskazuje na sprzeczność między decyzyjną rolą „ośrodka dyspozycji politycznej” a oficjalnym statusem konstytucyjnego suwerena. Na koniec ukazuje fikcyjny charakter ludu jako suwerena.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W wyniku przeprowadzonej analizy autor dochodzi do wniosku, iż tradycyjnie pojmowany suweren nie jest ani źródłem, ani realizatorem suwerenności państwowej, ponieważ nie jest podmiotem zdolnym do prowadzenia polityki.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: W zakończeniu autor postuluje redefinicję tradycyjnego pojęcia suwerena na podstawie propozycji teoretycznej autorstwa Carla Schmitta bądź zarzucenie tego pojęcia i wprowadzenie nowej kategorii określającej podmiot wykonujący suwerenność państwa na użytek terminologii nauk politycznych.

SŁOWA KLUCZOWE

suwerenność, suweren, prowadzenie polityki, państwo, przywództwo państwowe

DOES SOVEREIGN MAKE POLICY? STATECRAFT
AND SOVEREIGNTY

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: The aim of the article below is an examination of the discrepancy between notions of sovereignty and a sovereign in a modern state, revealed by the question of statecraft (state leadership).

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The consequent research problem is to determine who indeed decides on state policy. The research problem refers to the sphere of policy making as a practical implementation of the reason of a state's imperatives. The author uses the descriptive and analytical methods, carrying out a critical comparative overview of theories and research findings presented in the current source literature.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: At the beginning the author defines policy making and exposes its relation to the notions of sovereignty and ration of state. In the next step he identifies actors who decide on policy making. He underlines the key role of a “political disposition core” – a small group of

leaders placed at the head of public institutions. He then considers the conditions of effective planning and making of policy. He indicates the inconsistency between the decisive role of a "political disposition core" and official status of a constitutional sovereign. He finally shows the fictitious character of a people as a sovereign.

RESEARCH RESULTS: The author concludes that a traditionally comprehended sovereign is neither the source nor an implementer of state sovereignty because it is not a subject capable of policy making.

CONCLUSIONS, INNOVATION AND RECOMMENDATIONS: The author finally recommends either a redefinition of the traditional notion of the sovereign, based on a theoretical proposition given by Carl Schmitt, or else its renunciation and invention of a new category, designating a subject which implements state sovereignty, to be used in the vocabulary of political science.

KEYWORDS

sovereignty, sovereign, policy making, state, statecraft

Racja stanu to nakaz, bądź postulat, stałego wzmacniania suwerenności państwa, czyli powiększania jego potęgi (Danek, 2015). Nakaz ten może być realizowany lepiej lub gorzej, z mniejszym lub większym powodzeniem. Wszelkie próby jego realizacji musi jednak poprzedzać zdefiniowanie racji stanu. Ogólnikowy nakaz umacniania suwerenności (potęgi) państwa musi najpierw zostać skonkretyzowany, przełożony na cele strategiczne, sformułowane po zbadaniu i ocenie położenia państwa na arenie międzynarodowej oraz trendów w międzynarodowych stosunkach politycznych, zarówno w bezpośrednim otoczeniu państwa, jak i w układzie globalnym (planetarnym). Kolejny etap uszczegółowienia racji stanu to operacjonalizacja celów strategicznych, tj. wskazanie poszczególnych posunięć i działań cząstkowych, służących osiągnięciu celów strategicznych, tak aby działania te układały się w kompleksowe, wielowariantowe plany, wybiegające jak najdalej w przyszłość (długookresowe). Ostatni etap konkretyzacji stanowią decyzje o wprowadzaniu w życie poszczególnych zaplanowanych działań. Opisany tu skrótowo kilkietapowy proces można najzwyczajniej nazwać prowadzeniem polityki w imieniu państwa.

Wedle trafnej konstatacji Antoniego Kamińskiego (2003, s. 33-34)

warunkiem umocnienia przez państwo swej suwerenności jest zdolność do wypracowania i realizacji strategii skierowanej na zwiększenie jego potencjału polityczno-gospodarczo-kulturalnego. (...). Państwo bez strategicznej wizji jest jak okręt bez steru – dryfuje. Co więcej, nie posiadając jasno określonych preferencji, łatwo poddaje się wpływowi zewnętrznym, a więc – mimo formalnej suwerenności – *de facto* podporządkowuje swe interesy interesom innych aktorów międzynarodowych.

Kto jednak wypełnia te doniosłe funkcje i tym samym strzeże realnej, a nie tylko formalnej, suwerenności państwa? Kto wypracowuje dla niego, a następnie realizuje strategię obliczoną na powiększenie jego „potencjału polityczno-gospodarczo-kulturalnego”, czyli – mówiąc bardziej zrozumiale – na powiększenie jego potęgi? W realiach organizacyjnych skomplikowanej, rozbudowanej struktury współczesnego państwa szczegółami tego procesu zajmuje się oczywiście wiele wyspecjalizowanych agend. Zapytajmy więc precyzyjniej: kto dokonuje wyboru strategii dla państwa, a następnie kieruje jej realizacją? Ten, kto to czyni, zajmuje pozycję szczególną, ponieważ to on prowadzi politykę w imieniu państwa; zarazem wykonuje on suwerenność państwową, zatem jest jej rzeczywistym depozytariuszem. Niniejszy artykuł ma być przyczynkiem do rozpatrzenia tego istotnego problemu na płaszczyźnie teoretycznej. Celem poniższych uwag jest ponadto odsłonięcie – w gruncie rzeczy łatwo zauważalnych – niezgodności pomiędzy tradycyjnym pojęciem suwerenności państwowej a tradycyjnym pojęciem suwerena, których związek ma charakter bardziej problematyczny, niż wydawałoby się na pierwszy rzut oka. Autor posłuży się metodą opisowo-analityczną, dokonując krytycznego przeglądu porównawczego ujęć i ustaleń pojawiających się w dotychczas powstałej literaturze przedmiotu.

Przytoczmy najpierw kilka odpowiedzi na powyższe pytanie, pojawiających się w literaturze przedmiotu. Według Kazimierza Łastawskiego (2009, s. 17) kierunki praktycznego urzeczywistniania racji stanu precyzowane są w drodze kompromisu, wynegocjowanego „przez główne siły polityczne państwa”. Podobnie wypowiada się Henryk Groszyk (1989, s. 11):

Z punktu widzenia teorii i praktyki bardzo ważna jest kwestia podmiotu i sposobu ustalania racji stanu, sprowadzająca się do zagadnienia, kto ustala, względnie kto powinien ustalać aktualną rację

stanu i jak ustalać rację stanu. (...). Praktyka przemawia na rzecz sił kierujących państwem.

To ujęcie, jak łatwo zauważyć, zawęża grupę kreatorów racji stanu, ponieważ wyłącza z niej te siły polityczne (środowiska, ugrupowania, ruchy), które mogą wprawdzie dysponować liczącymi się wpływami w społeczeństwie, ale nie należą do bezpośredniego kręgu władzy, uplasowanego w instytucjach państwowych. W tym samym kierunku podąża Eugeniusz Noworyta, którego zdaniem racja stanu interpretowana jest przez „rządzące siły społeczne”, zaś „kompetentne organa państwa” przekształcają ją w program polityki zagranicznej (Noworyta, 2010, s. 8). Eugeniusz Sadowski (2009, s. 139) pisze z kolei na ten temat: „Zdecydowanie jednak dominują ujęcia eksponujące państwo – jego aparat, ekipę rządzącą jako siłę sprawczą procesu definiowania i urzeczywistniania racji stanu”. Jeszcze bardziej zostaje tu podkreślona rola decyzyjnych instytucji państwowych, a ponadto – względnie wąskiej grupy wysoko postawionych osób („ekipy rządzącej”), która owe instytucje kontroluje. Czesław Maj wskazuje (1989, s. 30), iż o tym, czego domaga się racja stanu, rozstrzygają kierownicy bądź przywódcy państwa albo po prostu rząd. Podobnie wypowiada się Ryszard Stemplowski (2013, s. 269): „Politykę państwa prowadzi w imieniu suwerena władza państwowa (publiczna) i to – bez względu na ustrój – zawsze władza wykonawcza państwa (państwo suwerenne)”.

Jak z tego wynika, w każdym państwie nakazy racji stanu operacjonalizuje i wprowadza w życie niewielki krąg ludzi, zajmujących stanowiska w ośrodku lub ośrodkach decyzyjnych aparatu państwowego. To ten niewielki krąg prowadzi politykę państwa i wykonuje jego suwerenność. Nie czyni tego natomiast ogół obywateli, społeczeństwo. Siłą rzeczy prowadzenie polityki odbywa się więc zawsze w jakimś stopniu niezależnie od niego. Klasyczny polski teoretyk racji stanu Adolf Bocheński formułował wręcz pogląd, iż organy państwa odpowiedzialne za prowadzenie jego polityki zewnętrznej wywiązują się ze swych zadań optymalnie wówczas, gdy ich plany i decyzje są skutecznie wyłączone spod wpływu społeczeństwa, czy tym bardziej jego nacisku. Bocheński (2000, s. 32, 34) wywodził:

Jeżeli zastanowimy się nad głównymi warunkami, umożliwiającymi prowadzenie spraw zagranicznych zgodnie z wymogami państwowej racji stanu, przychodzimy do przekonania, że pierwszym

i naczelnym warunkiem jest tutaj niezależność od ślepej siły zwanej „opinią publiczną” i niezależność od woli niekompetentnych, partyjnych i niestałych większości parlamentarnych. (...). Teza ta nie jest wyrozumowana na podstawie jakiejś doktryny antydemokratycznej czy innej; jest ona przede wszystkim spostrzeżeniem historycznym. Historia, i to nie tylko historia Polski, która zresztą w tym wypadku wydaje się być specjalnie wymowna, ale historia w ogóle stwierdza, że pierwszym i naczelnym warunkiem dobrej polityki zagranicznej jest uniezależnienie jej od ślepych sił demagogicznych i stworzenie potężnej i świadomej siły wyłącznie państwowej, która by mogła nie tylko politykę zagraniczną poprowadzić, ale także w razie potrzeby dać jej oparcie wobec woli tłumów i ich reprezentantów.

Wniosek ten wyprowadzał z obserwacji, że opinia publiczna jako całość, a zatem większość zwykłych obywateli państwa, pozostaje zdolna do recepcji tylko skrajnie uproszczonych obrazów skomplikowanej, wielopłaszczyznowej rzeczywistości, jaką tworzy polityka międzynarodowa. Uproszczone obrazy wydarzeń i procesów zachodzących na arenie międzynarodowej nierzadko deformują samą ich istotę i w rezultacie wiodą do fałszywych ocen, pozbawionych pokrycia w realiach, za to z reguły silnie nacechowanych emocjonalnie: „Konieczności polityczne wymagają często stosunków warunkowych z różnymi państwami, niepalenia mostów za sobą. Przeciwnie, opinia publiczna zazwyczaj rozumie tylko stosunki skrajne, wrogie albo zdecydowanie przyjazne” (Bocheński, 2000, s. 39)². Bocheński wyliczał (2000, s. 33) cztery warunki skutecznego prowadzenia polityki, będącej konkretyzacją racji stanu: „Chodzi tu więc przede wszystkim o sekret, o zdolność do podjęcia śmiałej decyzji, o stałość w jej wykonaniu i wreszcie o jednolitość kierownictwa”.

Twierdzenia Bocheńskiego nie są aż tak kontrowersyjne, jak mogłyby się wydawać na pierwszy rzut oka, a w każdym razie

2 Bocheński przepracował w służbie zagranicznej zaledwie pół roku (IV-X 1936) jako urzędnik kontraktowy Poselstwa RP w Pradze. Warto więc może nadmienić, że identyczny pogląd o niekompetencji społeczeństwa w sferze polityki międzynarodowej ostrzej wyrażał współczesny mu zawodowy dyplomata Michał Łubieński, m.in. wpływowy dyrektor Gabinetu Ministra w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (1935-1939), który sądził (Łubieński, 2012, s. 149), „że popularna polityka zagraniczna jest zawsze fałszywa i tak zwany głos opinii publicznej zawsze żąda od rządu zrobienia jakiegoś głupstwa. Jeżeli istnieje coś podobnego do «zdrowego instynktu narodu», to ani to zdrowie, ani ten instynkt nie przejawiają się w woli większości”.

potwierdzają je, przynajmniej w pewnym stopniu, współcześni badacze. Jak zauważa Antoni Kamiński (2003, s. 34), rządzący formułują wizję polityki zagranicznej państwa po to, by „mobilizowała i ukierunkowywała zinstytucjonalizowaną energię społeczną”. Udział społeczeństwa w urzeczywistnianiu racji stanu nie jest więc wcale wykluczony, jednak jego aktywność temu służąca jest odgórnie inicjowana i kierowana przez rządzących.

Dlaczego jednak opinia publiczna nie może być poważnie brana pod uwagę jako inicjator polityki państwa lub podmiot ją prowadzący, jako realizator państwowej suwerenności?³ Po pierwsze, nie dysponuje ona w takim stopniu, jak ekipa rządząca, źródłowymi informacjami na temat polityki międzynarodowej; jest skazana na jej zdeformowany, medialny obraz. Po drugie, nie dysponuje również i nie może dysponować pełną wiedzą o działaniach rządu. Ujawnienie wielu z nich przed opinią publiczną skazałoby je na klęskę, ponieważ zaalarmowałoby aktorów politycznych o przeciwstawnych interesach i umożliwiłoby im podjęcie na czas kontrakcji; ujawnienie innych mogłoby zagrozić bezpieczeństwu ich wykonawców lub nawet bezpieczeństwu samego państwa. W obu wypadkach potęga państwa, będąca praktycznym miernikiem jego suwerenności, zmalałaby zamiast wzrosnąć. Znajomość prawdziwych celów polityki zagranicznej państwa pozwala jego rywalom bądź przeciwnikom określić sposoby skutecznego krzyżowania mu sztyków. Dlatego rząd często musi ukrywać swe rzeczywiste zamiary (nad których rozszyfrowaniem trzudzą się obcy dyplomaci, służby wywiadowcze i analitycy) przed wieloma uczestnikami stosunków międzynarodowych, zatem nie może ich zdradzać także ogółowi obywateli własnego państwa. W polityce każdego suwerennego kraju mamy przeto do czynienia ze skrywanymi przed opinią publiczną,

3 Uprzedzając dalsze uwagi, przytoczmy odpowiedź, jakiej na to pytanie udzielił uznany teoretyk ustroju demokratycznego, włoski politolog Giovanni Sartori (2007, s. 71, 72, 74): „Wiemy (...) – choćby z codziennego doświadczenia – że większa część publiczności nie wie prawie nic na temat publicznych problemów. (...) demokracja staje się systemem rządów, w którym decydują ludzie niekompetentni. Czyli samobójczym systemem rządów. (...) W takiej sytuacji każdy, kto przywołuje lub popiera ideę samorządnego ludu, jest oszustem bez skrupułów lub osobą nieodpowiedzialną, cudowym naiwniakiem”.

racjonalnie skalkulowanymi i prawnie chronionymi tajemnicami państwa, które dotyczą przede wszystkim jego obronności, polityki bezpieczeństwa zewnętrznego, rutynowej działalności służb specjalnych (np. wywiadu i kontrwywiadu), tajemnic gospodarczych (np. patenty, konkurencyjność handlowa) itp. (Sadowski, 2009, s. 137).

Ludzie podejmujący refleksję nad polityką zdawali sobie sprawę z tego stanu rzeczy od stuleci, opatrując owe newralgiczne informacje takimi nazwami, jak *arcana imperii*, *arcana regni* czy tajemnice stanu (Rzegocki, 2008, s. 83).

Od XVI wieku zaczęto pojmować politykę jako tajemną, sekretną wiedzę dostępną jedynie nielicznym. Zgodnie z tym przekonaniem tylko członkowie elity – władza, przywódcy państwa – są w stanie odczytać lub odkryć wymagania nowożytnej racji stanu. Jedynie oni mają bowiem dostęp do pełnych informacji, także tych poufnych; mając więc ogłęd całego państwa, ponoszą odpowiedzialność za całość. (...). Rację stanu – żywotne interesy państwa, władzy, ustroju – zaczęto łączyć z poufną wiedzą, z tajemnicami dostępnymi jedynie nielicznym

– relacjonuje Arkady Rzegocki (2008, s. 83)⁴.

Wracając do Bocheńskiego, o ile on sam zapewniał, że jego uwagi o relacjach między racją stanu a opinią publiczną nie wynikają z antydemokratycznych założeń, o tyle nie sposób zignorować ich antydemokratycznych implikacji: zmiany w organizacji państwa lub jego władz stwarzające lub zwiększające niezależność jego organów prowadzących politykę od opinii publicznej usprawniają

⁴ Jako ciekawostkę odnotujmy fakt, iż klasyczne w myśli nowożytnej argumenty o ekskluzywnej wiedzy rządu jako warunku trafnej operacjonalizacji wymogów racji stanu w praktycznie niezmienionej formie wskrzesili w Polsce propagandyści (dziś powiedzielibyśmy: specjaliści od *public relations*) obozu rządowego w latach 30. XX wieku: „Dla wytłumaczenia tego używano nawet uzasadnień typowych dla absolutyzmu z przełomu XVII/XVIII w. [Adam] Koc w swym przemówieniu radiowym z okazji imienin [Edwarda Rydza-] Śmigłego stwierdził: «z jego pozycji, na której się znajduje, sprawy i potrzeby Polski widać szerzej i głębiej, niż niejednemu z nas z pozoru się wydaje – tam widać jasno spraw i potrzeb polskich całokształt wielki i tak skomplikowany». Stwierdzenia te bliźniaczo przypominają słowa Jakuba Bossuet o tym, że ponieważ władca widzi więcej z daleka i lepiej z wysoka, jest się zobowiązanym wierzyć, że widzi lepiej i w związku z tym należy słuchać go bez protestów” (Majchrowski, 1985, s. 80).

operacjonalizację racji stanu i wcielanie jej w życie poprzez konkretne decyzje. A zmiany takie mogą być wprowadzone nawet drogą zamachu stanu. Niektórzy autorzy dodają: „tylko w wyjątkowej sytuacji”, ale nie wyjaśniają, jak w tej kwestii odróżnić sytuację wyjątkową od normalnej (Łastawski, 2009, s. 27). Wpływowy ekonomista i teoretyk rozwoju Gunnar Myrdal przyznawał (1975), iż antidemokratyczny zamach stanu może być drogą do przeforsowania reform niezbędnych do usunięcia strukturalnej słabości państwa pogrążonego w kryzysie, to jest, w jego terminologii, „miękkiego państwa” (Myrdal, 1975, s. 271-314). Wzmocnienie struktury państwa daje mu zaś szersze możliwości powiększania własnej potęgi w relacjach międzynarodowych, a więc ostatecznie wzmacnia jego suwerenność.

Nie tylko Bocheński, formułujący swe uwagi przed kilkudziesięciu laty w odmiennym od dzisiejszego kontekście historycznym i kulturowo-politycznym, ale nawet współcześni autorzy piszący w zupełnie demokratycznej optyce konstatują, iż „proces kształtowania się racji stanu” staje się „dużo prostszy w sytuacji dyktatury politycznej lub ideologicznej, w tym religijnej” (Borkowski, 2013, s. 182). Niezależnie od innych kryteriów, jakie można by zastosować do oceny takiej zmiany systemowej, ustanowienie rządów dyktatorskich (w terminologii wywodzonej od Carla Schmitta – rządów decyzyjonistycznych) pozwala sprawującym władzę na sprawniejszą operacjonalizację racji stanu i zwiększa sterowność polityki państwa. Bliski w swoich poglądach Bocheńskiemu Adam Wielomski na końcu rozważań nad relacjami między racją stanu a zbiorową świadomością społeczną dochodzi do wniosku (2010, s. 86), że

racją stanu mogą kierować się tylko systemy, gdzie władza nie pochodzi z wyboru, a decyzje polityczne zapadają nie po wielkich publicznych debatach, ale w ciszy gabinetów. Tylko spersonifikowany suweren, otoczony fachowymi doradcami i wolny od zabiegania o wyborców, może traktować politykę międzynarodową jako wielką partię szachów, gdzie figury i pionki przestawia się wyłącznie wedle wskazań politycznego rozumu.

Współcześnie sytuacja taka może zaistnieć tam, gdzie mamy do czynienia ze „spersonalizowanym suwerenem” – na Białorusi rządzonej przez Alaksandra Łukaszenkę czy w Korei Północnej rządzonej przez Kim Dzong Ila (Borkowski, 2013, s. 183). Tadeusz

Borkowski zaznacza (2013, s. 183), że „osoba realnie sprawująca władzę” zatwierdza strategię wdrażania racji stanu, ale wypracowuje ją w szerszym gronie współpracowników. Bocheński, przywołując liczne zestawienia historyczne, argumentował, iż w systemach politycznych opartych na władzy jednoosobowej – monarchicznych lub prezydenckich – zmiany personalne na najważniejszych, decyzyjnych stanowiskach państwowych (ministerialnych, dyplomatycznych, administracyjnych) następują zauważalnie rzadziej, co pozwala decydom na staranniejsze planowanie i przygotowywanie swojej polityki, obliczanie jej na efekty długofalowe i w rezultacie na skuteczniejsze budowanie pozycji państwa. Systemy polityczne, które mocniej uzależniają kierownictwo polityki państwa od opinii publicznej i jej głównego instytucjonalnego wyraziciela, tj. od parlamentu, charakteryzują się natomiast częstymi zmianami na tych samych stanowiskach, co powoduje chwiejność i niestabilność polityki państwa, a w rezultacie osłabia jego pozycję na arenie międzynarodowej (Bocheński, 2000)⁵.

Powyższe spostrzeżenia nie prowadzą, rzecz jasna, do konkluzji, że rację stanu zdolne są realizować jedynie rządy dyktatorskie, a sprawne prowadzenie polityki wymaga ustanowienia dyktatury. Optymalne wykonywanie suwerenności państwa wymaga natomiast istnienia w jego strukturze tego, co jeden ze współczesnych polskich polityków określił niegdyś mianem „ośrodka dyspozycji politycznej”. Ośrodek ten musi, po pierwsze, być niewielki, po drugie – skupiać w sobie maksimum kompetencji decyzyjnych, po trzecie – być niezależny i samodzielny w podejmowaniu decyzji. Krzysztof Szczerski,

5 W tym miejscu trudno nie zwrócić uwagi na pewną niekonsekwencję w wywodzie polskiego myśliciela. Sens jego argumentacji jest bowiem taki, że system polityczny charakteryzujący się słabszą alternacyjnością – a nie dominacją jednoosobowej egzekutywy – wzmacnia długofalowość polityki zagranicznej państwa i stabilność funkcjonowania jego aparatu. Dlaczego zatem w państwie o prezydenckim systemie rządów, w którym głowa państwa wybierana jest w wyborach powszechnych, prezydent miałby być w mniejszym stopniu niż parlament wyrazicielem opinii publicznej albo w większym stopniu gwarantować ciągłość personalną w działaniu administracji? O czymś przeciwnym świadczy znany z historii USA „system łupów” (*spoils system*), w ramach którego zwycięstwo prezydenta o odmiennej niż poprzedni przynależności partyjnej pociągało za sobą wymianę całej administracji federalnej po objęciu przezeń urzędu – a na który Bocheński skądinąd zwraca uwagę (2000, s. 63).

analizując koncepcję „ośrodka dyspozycji politycznej”, przedstawia (2008, s. 52-53) następujący jego model:

Cechą takiego ośrodka jest: spójność personalna (wąska grupa decydująca), spójność programowa (jedna linia polityczna), względna izolacja (odrywająca proces decyzyjny od nacisków otoczenia), wyraźna hegemonia instytucjonalna (hierarchiczne wyróżnienie ośrodka, w każdym segmencie systemu politycznego), przewaga informacyjna (rozwiniecie technik pozyskiwania wiedzy), zdolność wywoływania skutków politycznych (poprzez posłuszny i sprężysty aparat państwa)⁶.

W praktyce ośrodek dyspozycji politycznej przyjmuje więc postać wąskiego zespołu najważniejszych, decyzyjnych stanowisk państwowych, zintegrowanego pod wyraźnym przywództwem jednego jednoosobowego organu.

Z nowszej historii znane są sytuacje, gdy ośrodek dyspozycji politycznej, choć działał efektywnie, miał charakter niejako zakamuflowany, ponieważ „osoba realnie sprawująca władzę” w państwie, wokół której był skupiony, pozostawała formalnie poza strukturą instytucjonalną władz publicznych (nie zajmując w niej żadnego stanowiska) lub też zajmowała w niej oficjalnie pozycję nieproporcjonalnie niską w porównaniu do swoich faktycznych wpływów. Za przykład drugiej sytuacji służyć mogą pomajowe rządy marszałka Józefa Piłsudskiego, który formalnie pozostawał w ich okresie jednym z ministrów⁷, a tylko z rzadka i na dość krótko był premierem.

6 Wart przytoczenia wydaje się zwłaszcza opis tego, jak we współczesnych warunkach powinno wyglądać uniezależnienie ośrodka dyspozycji od wpływu opinii publicznej: „Jest to możliwe po zrealizowaniu działań o dwojakim charakterze – oderwania procesu decyzyjnego od jego zewnętrznego wizerunku i powierzenia «gier medialnych» wąskiej grupie spin doktorów, którzy prowadzą na wpół samodzielne działania, mając daleko posuniętą swobodę w tworzeniu strategii wizerunkowych, podczas gdy dysponent władzy jest impregnowany na ataki medialne i nie dba o tak rozumianą popularność, co pozwala mu osiągnąć – w jego przekonaniu – ogromną swobodę decyzyjną, równocześnie skupia on swoją uwagę na niejawnych źródłach informacji i rozbudowanej sieci wyspecjalizowanych agend i służb pozyskiwania «wiedzy prawdziwej» pozbawionej wypaczającego rzeczywistość filtra mediów” (Szczerski, 2008, s. 53).

7 I to nie najważniejszym, ponieważ w ówczesnej precedencji pierwszeństwo po premierze należało nie do ministra spraw wojskowych, którym był Piłsudski, a do ministra spraw wewnętrznych.

Za przykład pierwszej – rządu Józefa Stalina w Związku Sowieckim: od przejęcia władzy do maja 1941 roku, kiedy został premierem, sowiecki przywódca nie zajmował formalnie żadnych stanowisk państwowych⁸. Za optymalny wypada jednak uznać stan, w którym pozycja przywódcy jest w pełni zinstytucjonalizowana i posiada również cechy Weberowskiego panowania legalnego obok cech panowania charyzmatycznego (Weber, 1998): jest pozycją jednoosobowego organu państwowego, a jego umiejscowienie w strukturze państwa odzwierciedla faktyczne znaczenie przywódcy. Stan taki przejrzysto strukturyzuje odpowiedzialność za prowadzenie polityki państwa, wzmacniając jego wiarygodność i autorytet w oczach innych aktorów stosunków międzynarodowych, a także własnych obywateli. Carl Schmitt (2008) nazywał taki jednoosobowy organ kierujący „machiną” państwa po prostu suwerenem.

Czy jednak należy uznać, że ośrodek dyspozycji politycznej jest suwerenem – nie tylko w zawężającym znaczeniu tego słowa, przyjętym przez Schmitta? W sferze stosunków międzynarodowych za podmiot suwerenności wciąż uważane jest państwo, mimo – na ogół niezbyt przekonujących, a niekiedy mętnych – teoretycznych prób odebrania mu tego atrybutu (Danek, 2015). W obrębie państwa natomiast jako podmiot suwerenności najczęściej wskazuje się lud, czyli naród, tj. ogół obywateli. O ile jednak na poziomie ogólnym wola narodu funkcjonuje jako powszechnie honorowana legitymizacja państwa, o tyle rzeczywiste relacje pomiędzy narodem a państwem i jego organami zajmującymi się prowadzeniem polityki przypominają raczej stosunki w „dojrzałym przedsiębiorstwie” (korporacji) zachodzące między akcjonariuszami a zarządem, opisane przez spostrzegawczego ekonomistę i socjologa gospodarki Johna Kennetha Galbraitha⁹. W dojrzałym nowoczesnym przedsiębiorstwie,

8 „Gdy byłem w Moskwie, nie złożyłem wizyty Stalinowi. Ten człowiek, chociaż w istocie wszechmocny, nie ma przecież żadnej funkcji oficjalnej, jest tylko sekretarzem partii” – mówił w kwietniu 1939 r. polski minister spraw zagranicznych Józef Beck swojemu rumuńskiemu odpowiednikowi Grigoremu Gafencu (Gafencu, 1984, s. 21). Wiktor Suworow w popularnej książce *Lodotamacz* przekonuje (1992), że objęcie przez Stalina kierownictwa rządu w 1941 r. nie oznaczało wzmocnienia jego władzy, lecz przeciwnie – jej ograniczenie.

9 Być może poniższe uwagi wpisują się w popularny ciągle trend konstruowania analogii pomiędzy państwem a przedsiębiorstwem i prowadzeniem

tn. w dużej korporacji, o rozproszonej i anonimowej strukturze własności, najwyższa władza należy formalnie do walnego zgromadzenia akcjonariuszy, których ogół pozostaje jego zbiorowym właścicielem. Realna władza akcjonariuszy oraz reprezentującej ich rady nadzorczej (swoistego korporacyjnego „parlamentu”) sprowadzona jest jednak do minimum, skupia się ona natomiast w rękach zarządu (swoistego korporacyjnego „gabinetu rządowego”), który podejmuje strategiczne decyzje i prowadzi bieżącą politykę przedsiębiorstwa. Wpływ ogółu akcjonariuszy na te ostatnie jest równy lub bliski zeru, zaś ich cykliczny udział w procedurach decyzyjnych czy kontrolnych ma charakter zrytualizowany (Galbraith, 1979). W znacznej mierze podobnie, ogół obywateli pozostaje zbiorowym „właścicielem” nowoczesnego państwa i zgodnie z zasadą suwerenności ludu to jemu nominalnie przysługuje w nim najwyższa władza. Rzeczywisty udział tej zbiorowości w planowaniu i realizowaniu polityki państwa nie zachodzi¹⁰, ponieważ obie te funkcje spełniają organy państwowe odpowiedzialne za jej prowadzenie, czyli ośrodek lub ośrodki dyspozycji politycznej, które w razie potrzeby umieją minimalizować zakres i wpływ ingerencji społeczeństwa w swoje czynności.

Suwerenny lud okazuje się podmiotem władzy o tyle specyficznym, że w jego imieniu zawsze musi kierować państwem mniejszy, konkretniejszy, bardziej namacalny podmiot: rząd lub inne, zbliżone ciało kolegialne; przywódca polityczny; monarcha; partia, a ściślej jej kierownictwo – rzeczywisty ośrodek prowadzący politykę państwa, który ponosi za nią odpowiedzialność. Lud pozostaje dosyć abstrakcyjną zbiorowością, skoro w jej imieniu musi nieodmiennie decydować i rządzić jej reprezentant (przywoływany wcześniej Carl Schmitt uwypuklał status suwerena, tj. jednoosobowego organu kierującego państwem, właśnie jako reprezentanta wspólnoty politycznej). Warto tu odnotować, że choć powojenne prawo międzynarodowe uznaje deklaratoryjnie prawo narodów do samostanowienia, będące

polityki publicznej a zarządzaniem komercyjną działalnością gospodarczą, choć bez cechującego ów trend entuzjastycznego podejścia.

10 Nawet autor tak niepodważany z demokratycznego punktu widzenia, jak Jürgen Habermas, przyznaje (Habermas, 2005, s. 526-527): „Lud, od którego ma się wywodzić wszelka zorganizowana władza państwowa, nie stanowi podmiotu obdarzonego wolą ani świadomością. Występuje wyłącznie jako mnogość, jako lud nie jest on zdolny ani do powzięcia uchwały, ani do działania”.

międzynarodowo-prawnym synonimem suwerenności ludu-narodu, w żaden sposób nie odpowiada ono na pytanie, jak zidentyfikować podmiot owego prawa i jakie kryteria musi spełniać zbiorowość, aby mogła zostać uznana za naród-lud (Canovan, 2008). Historia nowoczesnych konfliktów politycznych pokazuje zaś, że odpowiedź na to pytanie zawsze kryje już w sobie intencję uzyskania przez pewien ośrodek władzy określonego rozstrzygnięcia, dokonywanego nominalnie przez lud-suwerena. Jak ujął to brytyjski konstytucjonalista Ivor Jennings, „lud nie może decydować, zanim ktoś nie zadecyduje, kto jest ludem” (za: Tyranowski, 1990, s. 103)¹¹.

Jaki zatem związek zachodzi między suwerennością państwa a suwerennością ludu? Politolog, konstytucjonalista i wybitny w swoim czasie znawca prawa międzynarodowego Zygmunt Cybichowski wskazywał (1933, s. 27, 181): „Państwo stwierdza pod względem prawnym swoją egzystencję przez panowanie, może więc o sobie powiedzieć: impero, ergo sum – panuję, więc jestem. (...) jego egzystencja opiera się na jego własnej woli”. Skoro zaś państwo stwierdza swą suwerenność swoją własną mocą, to odesłania do jakichś innych, „zewnątrznych” czy „pierwotnych” wobec niego źródeł jego suwerenności mają w istocie charakter umowny. Wola narodu okazuje się, jak nazwał ją Gaetano Mosca, formułą polityczną taką samą, jak we wcześniejszych epokach legitymizm dynastyczny czy władza monarcha „z łaski Bożej”, tj. formułą, która ma podtrzymywać przekonanie o prawomocności istniejących stosunków panowania, a nie opisuje rzeczywiste źródło pochodzenia władzy czy mechanizmy jej funkcjonowania (Mosca, 1939). Współczesna badaczka Margaret Canovan pisze (2008, s. 17, 24, 155), że

upadek innych mniej lub bardziej mitycznych władz – Zwyczaju, Boga, Króla i Partii – zmusza nas do ratowania się Ludem, żeby po prostu znaleźć gdzieś władzę. (...) „lud” (...) jest źródłem każdego prawowitego rządu, nawet tych sprawowanych przez cesarzy lub królów. (...) rządzący wykorzystują wymyślony „lud”, żeby wzbudzić wiarę we własną legitymizację.

Według innych autorów, m.in. Edmunda Morgana, lud-suweren pojawił się jako „fikcja”, pierwotnie zastosowana w polityce przez elity

11 Z tego też powodu Jennings określił doktrynę samostanowienia jako śmieszoną (*ridiculous*) (Tyranowski, 1990, s. 103).

pragnące zakwestionować poprzednio obowiązującą „fikcję”, jaką było „boskie prawo królów” (Canovan, 2008, s. 154-155). Do polskiej literatury naukowej pogląd ten wprowadził przed blisko stuleciem Władysław Leopold Jaworski, który w swojej analizie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku uznał, iż występujące w jej tekście pojęcie Narodu pełni funkcję „fikcji personifikacyjnej”. Komentując artykuł 2 konstytucji marcowej¹², uczony ten sformułował następujące uwagi (Jaworski, 1921, s. 116-117):

Z prawniczego punktu widzenia „naród” jest fikcją personifikacyjną, która miałaby znaczenie (prawnicze), gdyby naród miał jeden organ, obejmujący całość władzy. Takiego organu nie ma, bo wymienione w drugim zdaniu trzy organy mają każdy odrębną, określoną władzę, których suma nie stanowi całości. Prawniczo przeto w Rzp. nie ma organu, któremu by służyła pełnia władzy. (...) Zresztą pojęcie „naród” nie ma zastosowania w Konstytucji, a art. 48 13 mówi wyraźnie, że Prezydent Rzp. reprezentuje Państwo, a nie naród. Personifikacja „naród” nie ma przeto w Konstytucji z 17 marca znaczenia prawniczego z powyższych dwóch powodów, to jest 10 dlatego, że nie istnieje w tej Konstytucji organ, któryby miał pełnię władzy (tylko „pełnia” władzy jest odpowiednikiem „narodu”), tudzież 20 dlatego, że „narodu” nikt nie reprezentuje, a reprezentanta ma tylko państwo. W tym stanie rzeczy określenie w drugim zdaniu art. trzech organów jako organów „narodu” jest nieściśłym; są to organy „państwa”, Konstytucja z 17 marca przeto nie wytworzyła prawniczego pojęcia narodu.

Czy ów opisany przez Jaworskiego organ reprezentujący naród i dysponujący pełnią władzy nie odpowiada suwerenowi-reprezentantowi u Schmitta?

Stajemy przeto wobec kłopotliwej sytuacji: w państwie rzeczywisty kreator polityki i wykonawca państwowej suwerenności nie jest formalnie uznawany za suwerena, natomiast nominalny suweren nie jest ani faktycznym źródłem, ani faktycznym dzierżycielem władzy politycznej.

12 „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe Sądy”.

13 „Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego do państw obcych”.

Ten pojęciowy problem rozwiązałoby przyjęcie Schmittowskiej definicji suwerena, być może w nieco zmodyfikowanej wersji (suweren jako główny organ lub ośrodek decyzyjny w państwie, który prowadzi jego politykę, będący reprezentantem wspólnoty państwowej i kreatorem jej woli politycznej). Definicja Schmitta jednak nie jest dziś powszechnie akceptowana. Alternatywne rozwiązanie problemu mogłoby polegać na zarzuceniu – jako mylącego – obiegowego dotychczas pojęcia suwerena przy zachowaniu pojęcia suwerenności jako atrybutu państwa i próbie wprowadzenia do języka nauk politycznych nowego, niestosowanego dotąd terminu na określenie jej wykonawcy.

BIBLIOGRAFIA

- Bocheński, A. (2000). Ustrój a racja stanu. W: A. Kosicka-Pajewska (red.), *Adolf Bocheński o ustroju i racji stanu Rzeczypospolitej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 31-96.
- Borkowski, T. (2013). Rozwój społeczny a racja stanu. W: A. Krzynomek-Arndt (red.), *Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu*. Kraków: Akademia Ignatianum – Wydawnictwo WAM, 179-202.
- Canovan, M. (2008). *Lud*. Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Cybichowski, Z. (1933). *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Seminarium Prawa Publicznego Uniwersytetu Warszawskiego.
- Danek, A. (2015a). Racja stanu jako suwerenność państwa in actu. *Przeгляд Geopolityczny*, 13, 7-16.
- Danek, A. (2015b). Tradycyjne rozumienie suwerenności państwowej i jego krytyka. *Horyzonty Polityki*, 14, 111-136
- Gafencu, G. (1984). *Ostatnie dni Europy. Podróż dyplomatyczna w 1939 roku*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Pax.
- Galbraith, J.K. (1979). *Ekonomia a cele społeczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Groszyk, H. (1989). Z problematyki pojęcia i funkcji racji stanu. W: E. Olszewski (red.), *Racja stanu. Historia, teoria, współczesność*. Lublin: UMCS – Międzyuczelniany Instytut Nauk Politycznych, 9-14.
- Habermas, J. (2005). Suwerenność ludu jako procedura. W: J. Habermas (red.), *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 521-547.

- Jaworski, W.L. (red.). (1921). *Prawa Państwa Polskiego*. Kraków: Drukarnia Narodowa.
- Kamiński, A. (2003). Suwerenność państwa polskiego w nowym układzie europejskim. *Sprawy Międzynarodowe*, 4, 5-36.
- Łastawski, K. (2009). *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Łubieński, M. (2012). *Refleksje i reminiscencje*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Maj, C. (1989). Teoretyczne aspekty racji stanu. W: E. Olszewski (red.), *Racja stanu. Historia, teoria, współczesność*. Lublin: UMCS – Międzyuczelniany Instytut Nauk Politycznych, 25-38.
- Majchrowski, J. (1985). *Silni – zwarci – gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*. Warszawa: PWN.
- Mosca, G. (1939). *Historia doktryn politycznych od starożytności do naszych czasów*. Warszawa: Trzaska, Evert i Michalski S.A.
- Myrdal, G. (1975). *Przeciw nędzy na świecie. Zarys światowego programu walki z nędzą*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Noworyta, E. (2010). *Różne oblicza polskiej racji stanu*. Łódź – Warszawa: Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.
- Rzegocki, A. (2008). *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Sadowski, E. (2009). Racja stanu w polityce zagranicznej państwa. W: R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 137-144.
- Sartori, G. (2007). *Homo videns. Telewizja i postmyślenie*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Schmitt, C. (2008). *Lewiatan w teorii państwa Thomasa Hobbesa. Sens i niepowodzenie politycznego symbolu*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Stemplowski, R. (2013). *O prowadzeniu i analizowaniu polityki państwa*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Atut – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.
- Suworow, W. (1992). *Lodolamacz*. Warszawa: Editions Spotkania.
- Szczerski, K. (2008). Tragedia władzy w Polsce. *Arcana*, 3-4 (81-82), 51-57
- Tyranowski, J. (1990). *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*. Warszawa – Poznań: PWN.
- Weber, M. (1998). *Polityka jako zawód i powołanie*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak – Fundacja im. Stefana Batorego.
- Wielomski, A. (2010). Racja stanu a kontekst cywilizacyjno-polityczny. W: S. Hałas (red.), *Polska racja stanu*. Warszawa: Collegium Civitas Press, 83-86.