

Idea raison d'état w przeszłości i w kontekście współczesnej integracji europejskiej

Arkady Rzegocki



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2003

Spis treści

I. Wprowadzenie	3
II. W poszukiwaniu definicji	4
III. Machiavelli jako autor nowoczesnej koncepcji raison d'état	6
IV. Nowożytne państwo narodowe jako podstawa idei raison d'état	10
V. Raison d'état a integracja europejska	12
Bibliografia	15

Table of contents:

I. Introduction	18
II. Looking for a definition	19
III. Machiavelli as an author of the modern idea of raison d'état	21
IV. Modern Nation-State as a base of the idea of raison d'état	25
V. Raison d'état and European Integration	27
Bibliography	30

Ani Hipokrates ani Machiaveli nie wprowadzili chorób do ciała człowieka, ani korupcji do rządu – były one przed nimi; oni je widzieli i odkryli, i trzeba przyznać, że to wszystko, co zrobili sprzyja raczej leczeniu tychże zjawisk niżli ich nasileniu, co jest prawdą o tych dwóch autorach.

James Harrington¹

I. Wprowadzenie

Koncepcja racji stanu dominowała w języku politycznym w XVI i XVII w., szczególnie we Włoszech, Francji, Niemczech oraz Hiszpanii. Termin był wówczas wiązany z polityką powstających absolutystycznych państw narodowych. Później, zwłaszcza w XIX w., idea ta była niezwykle popularna w słabych państwach, które często były podzielone i dlatego *raison d'état* był sposobem na przezwycięzenie kryzysu, ujednoczenie kraju lub uzyskanie niepodległości.

Poczynając od XIX w. koncepcja ta zaczęła znikać z języka teoretyków polityki i języka praktyki politycznej.² Nie tylko dlatego, że koncepcja racji stanu była bardzo często wiązana z Niccolo Machiavellim, ale także z powodu ogromnego zamętu conceptualnego i trudności ze znalezieniem zadowalającej definicji tego określenia. Ponadto, termin użyteczny w świecie państw absolutnych wcale nie musi być wygodny w świecie, którego myślenie polityczne jest zdominowane przez demokrację.

W moim eseju chciałbym się skoncentrować na rozważeniu trzech kwestii. Po pierwsze, chciałbym się zastanowić nad przeświadczeniem, powszechnym w XVI i XVII w., że twórcą koncepcji racji stanu był florencki pisarz i polityk, Niccolo Machiavelli, choć nie używał tego określenia. Po drugie, chciałbym przedyskutować możliwość zastosowania koncepcji racji stanu do oceny pewnego rodzaju współczesnych państw. Warto rozważyć niektóre przeciwstawne pojęcia, używane szczególnie w XX w., np. republika *contra* państwo, a państwo *contra* państwo totalitarne. Jest to ważny temat, ponieważ koncepcja *raison d'état* jest bezpośrednio i silnie powiązana z państwem, a bardzo często – z państwem narodowym. To dlatego liberałowie i libertarianie odnoszą się do tego określenia bardzo sceptycznie, a anarchiści nie używają go w ogóle. Jeżeli przyjmiemy, jednakże, iż państwo jest wytworem cywilizacji, powinniśmy rozważyć, czy każde państwo jest warte szacunku, zachowania i ochrony. Dlatego też, chciałbym rozważyć trzecią kwestię: co stanie się z koncepcją racji stanu lub interesów narodowych, kiedy większość zadań państwa zostanie przejętych przez jakieś instytucje ponadnarodowe, takie jak Unia Europejska lub konsorcja międzynarodowe.

¹ J. G. A. Pocock, *The Political Works of James Harrington* (Cambridge: 1977), 854.

² F. Meinecke, *The Doctrine of Raison D'Etat and Its Place in Modern History* (London: 1957), 409.

II. W poszukiwaniu definicji

Termin „racja stanu” jest bardzo często pomijany w słownikach i encyklopediach, z wyjątkiem niektórych państw, takich jak Włochy, Niemcy i Polska³. Termin ten ma wiele znaczeń i jest związany z różnymi tradycjami myśli politycznej. Trudności pogłębia fakt, że koncepcja *raison d'état* jest stosowana jako slogan, np. przez polityków. Obecnie w wielu krajach określenie „racja stanu” jest niepopularna, traktowana podejrzliwie i większość polityków uznaje je za pojęcie czysto historyczne i archaiczne. Współczesna Polska jest pod tym względem wyjątkiem, ponieważ politycy i dziennikarze używają go całkiem często i to w pozytywnym znaczeniu.

Z tych powodów określenie to jest bardzo trudno zdefiniować. F. Meinecke, autor najważniejszej, zaliczanej już do klasyki, monografii poświęconej *raison d'état*, miał rację, kiedy stwierdził, że „bogatej treści koncepcji racji stanu nie da się zamknąć w wąskich granicach definicji”⁴. Choć, jednakże, nie jesteśmy w stanie stworzyć ścisłej definicji, musimy przynajmniej wskazać, w których obszarach myśli politycznej termin można wykorzystywać. I mimo że Meinecke zdawał sobie sprawę z tych trudności, podjął kilka prób zdefiniowania głównego przedmiotu swojej książki. Na przykład, rozpoczął swoją pracę następująco: „Raison d'état to fundamentalna zasada postępowania narodowego, pierwsza zasada dynamiki dla Państwa. Informuje męża stanu, co musi robić, aby zachować zdrowie i siłę Państwa”⁵. I, jego zdaniem, w konkretnym momencie dla danego Państwa istnieje tylko jeden „idealny sposób działania”, jedna idealna racja stanu.

Podobną definicję, dość powszechnie uznawaną w drugiej połowie XVI w. podał Giovanni Botero w swojej książce, zatytułowanej „Ragion di Stato”, które spopularyzowała to pojęcie. Botero napisał: „Państwo to stabilne rządy nad ludem, a Racja Stanu to wiedza o środkach, za pomocą których takie zwierzchnictwo może zostać zbudowane, zachowane i poszerzone”⁶. Także C. J. Friedrich podkreślał znaczenie „doktryny, która mówi, że wszystko, co jest potrzebne dla zapewnienia przetrwania państwa musi zostać zrobione przez jednostki za to odpowiedzialne”⁷.

³ W Polsce komunistycznej termin „racja stanu” był pomijany w większości publikacji i w życiu publicznym, choć był popularny przed II wojną światową. Sytuacja uległa zmianie po wprowadzeniu przez komunistyczny rząd stanu wojennego w grudniu 1981 r. Od tego czasu partia komunistyczna zezwalała na umieszczanie tego terminu w słownikach, książkach i prasie. Wiązało się to z próbą uzasadnienia wprowadzenia stanu wojennego jako obiektywnie wymuszonego przez rzekome zagrożenie inwazją radziecką. Powstała interesująca sytuacja, ponieważ mniej więcej w tym czasie państwo socjalistyczne zaczęło mieć podwójną legitymację. Z jednej strony, obowiązywała nadal komunistyczna teoria głosząca przyszłe zniknięcie państw, a z drugiej – istnienie państwa usprawiedliwiano względami Realpolitik, „mniejszego zła” związanego z racją stanu.

⁴ C. J. Friedrich, *Constitutional Reason of State: The Survival of the Constitutional Order*, (Providence, 1957), 123; zob F. Meinecke, *Die Idee der Staatsrason in der neueren Geschichte* (Munich: 1924), 251, 259.

⁵ Meinecke, *Machiavellism*, 1.

⁶ G. Botero, *The Reason of State & The Greatness of Cities* (London: 1956), str. 3.

⁷ Friedrich, *Constitutional Reason of State*, 4.

Teraz, kiedy już znamy kilka przykładów definicji „racji stanu”, spróbujmy wymienić różne obszary, które są związane z tym pojęciem. Po pierwsze, idea ta jest powiązana z wyjątkową sytuacją, kiedy samo istnienie jakiejś społeczności, na przykład państwa, jest zagrożone. W takich okolicznościach władca jest zobowiązany użyć niemal wszelkich możliwych środków dla zabezpieczenia i przetrwania tej społeczności. Zasada ta jest oparta na założeniu, że istnieje coś takiego, jak „mniejsze zło”, które należy wybrać zamiast znacznie „większej klęski”⁸. Słynnym przykładem zastosowania tej zasady był przypadek Winstona Churchilla – premiera Wielkiej Brytanii w czasie II wojny światowej. Churchill znał większość niemieckich planów wojennych, ponieważ uzyskał dostęp do ich maszyny kodującej i tajnych kodów. W pewnym momencie wiedział, że samoloty niemieckie zniszczą Coventry – jedną z dzielnic mieszkalnych Londynu. Musiał zatem podjąć bardzo trudną decyzję: czy ewakuować ludzi, czy też pozwolić im umrzeć i nie pokazać Niemcom, że zna ich tajny kod. To, z kolei, prowadzi do kwestii relacji pomiędzy etyką a polityką. Racja stanu często zajmowała pozycję dominującą w dyskusji na temat moralności w życiu publicznym. W jej trzecim znaczeniu, *raison d'état* była ideą, która pomagała planować i prowadzić politykę realizmu. Dzięki *Realpolitik*, możemy widzieć rzeczywistość taką, jaka jest, a nie – jaka powinna być. Czwarte, popularne znaczenie jest takie, że polityka musi być oparta na równowadze sił. To znaczenie jest istotne w stosunkach międzynarodowych, nie tylko w sferze politycznej. Teorie realistyczne zaczęły dominować w stosunkach międzynarodowych po 1945 r. Większość naukowców, zwolenników realizmu, porównuje świat do hobbesowskiego stanu natury, gdzie nie ma jednej władzy nad wszelkimi stanami. I w końcu, w swoim piątym sensie, racja stanu jest definiowana jako ochrona kluczowych, fundamentalnych interesów państwa, dla jego przetrwania, dobrobytu i rozwoju.

Te pięć znaczeń pokazuje nam zasięg pojęcia *raison d'état*, co – oczywiście – nie wyczerpuje tematu. Wymieniłem pięć znaczeń, ponieważ chciałem w tym eseju korzystać z pewnych aspektów ich wszystkich, choć najważniejsze jest to piąte. Wiem, że generalnie, wszystkie te pięć znaczeń jest pozytywnych, ale zdaję sobie sprawę, że bardzo często racja stanu jest rozumiana w sposób negatywny, na przykład, jako usprawiedliwienie dla przestępstw politycznych.

⁸ Pewna wersja tej zasady istniała także w Średniowieczu. Na przykład, w wyżej wspomnianym przypadku, Św. Tomasz z Akwinu dopuszcza złamanie prawa ustanowionego przez człowieka, pod warunkiem, że nie zostaną naruszone prawa natury i boskie.

III. Machiavelli jako autor nowoczesnej koncepcji *raison d'état*

Większość teoretyków i politologów zaczynało swoje analizy koncepcji racji stanu od Machiavelliego. Postępowali tak, pomimo faktu, że wiele problemów związanych z tą ideą było diskutowanych znacznie wcześniej. Friedrich Meinecke podał wiele dobrze znanych przykładów, świadczących o tym, że już w czasach starożytnych znano zasady bezpieczeństwa, przetrwania i zachowania „polis” lub państwa. Jako realisci i pragmatycy, starożytni politycy nie powstrzymywali się od używania siły w działalności politycznej, co wynikało z faktu, iż zdawali sobie sprawę ze słabości natury ludzkiej. Debata pomiędzy Ateńczykami a mieszkańcami miasta Melos, opisana przez Tukidydesa⁹ lub opisane przez Arystotelesa w *Polityce*¹⁰ rządy tyrana są najlepiej znanymi przykładami. Meinecke pokazał także, iż samo określenie *raison d'état* wywodzi się ze Starożytności, na przykład z *ratio reipublicae* w dziełach Cyce-rona lub *ratio et utilitas reipublicae* u Florusa.¹¹ Aczkolwiek w Starożytności określenie to czasami znaczyło coś innego. Kwestia ta była także dyskutowana w Średniowieczu, pomimo dominującego myślenia chrześcijańskiego na temat *bonum commune*, społeczeństwa i państwa oraz ich ról w dążeniu do zbawienia. Stefan Świeżawski dowiódł, że nad dylematem celów i środków bardzo poważnie dyskutowano ponad sto lat przed Machiavellim, na przykład podczas Soboru w Konstancji.¹²

Powstaje pytanie, dlaczego koncepcje Machiavelliego są uznawane za punkt zwrotny we współczesnej myśli politycznej. Dlaczego był i jest uważany za twórcę nie tylko koncepcji racji stanu, ale także nowoczesnego języka polityki i nauk politycznych? Rozważania te są kontynuacją pytań postawionych przez Isaiaha Berlina, który usiłował odkryć, co tak bardzo szokującego, niepokojącego i fascynującego było w pracach Machiavelliego.¹³ Nawet Meinecke, który pokazał, że idea *raison d'état* w sensie władzy politycznej, bezpieczeństwa i zachowania istniała w czasach starożytnych twierdził, że historia racji stanu w nowożytnym świecie zachodnim zaczęła się od Machiavelliego, choć ten florencki pisarz „jeszcze nie skondensował swoich przemyśleń na temat *raison d'état* do postaci pojedynczego sloganu.”¹⁴

Wiele osób uważało, że ten włoski myśliciel nie powiedział wyraźnie jaki jest prawdziwy, ostateczny cel istnienia państwa,¹⁵ i dlatego wcale nie był zainteresowany

⁹ Thucydides, *The History of the Peloponnesian War* (London: 1868), 367–75.

¹⁰ Aristotle, *Politica*, księga 5 w *The Works of Aristotle*, red. W. A. Ross (Oxford: UP, 1961), 1313–1316.

¹¹ Meinecke, *Machiavellism*, 26.

¹² S. Świeżawski, *U źródeł nowożytnej etyki* (Kraków: 1992).

¹³ I. Berlin, „The originality of Machiavelli, w *Studies on Machiavelli*, red. M. P. Gilmore (Florence: 1972), 149–150.

¹⁴ Meinecke, *Machiavellism*, 29.

¹⁵ Moim zdaniem, Machiavelli pisał o celu w, m. in., „An Exhortation” (Wezwanie), w rozdziale XXVI *Księcia* lub w zakończeniu *Discorsi* (III, 41).

tematem. Ale według Meinecke, Machiavelli poświęcił całe swoje życie poszukiwaniu ostatecznego celu państwa. Podobnie, jego cała działalność polityczna i sposób myślenia jest „niczym innym, jak tylko ciągłym procesem myślenia o *raison d'état*”.¹⁶

Zamiast określenia *ragion di stato* Machiavelli używał innych terminów, zawierających się w tej kwestii. Przede wszystkim były to pojęcia: *virtu*, *necessita*, *fortuna* i *stato*¹⁷. Po pierwsze, możemy zauważyć, że – zdaniem Q. Skinnera – Machiavelli wprowadza nową koncepcję państwa. Według Skinnera, ten florencki pisarz jest ojcem nowożytnej koncepcji niepodległego państwa. Z tego powodu w większości europejskich języków słowo „państwo” ma tę samą etymologię – z włoskiego *lo stato*.¹⁸ *Virtu* oznaczało siły żywotne każdego człowieka, a zwłaszcza księcia lub męża stanu, oznaczało energię i wolę, która pozwalała mu stworzyć i zachować państwo – największe dzieło człowieka. Natomiast *necessita* była „naciskiem przyczynowym, środkiem pozwalającym na doprowadzenie ospałych mas do postaci, jakiej wymagało *virtu*”¹⁹. Co więcej, zdaniem Meinecke’a w tekstach Machiavelliego możemy odróżnić to, co „można nazwać przekleństwem *necessita*, konieczności państwowej”²⁰.

Z drugiej strony, C. J. Friedrich, odnosząc się do Rozdziału 18 *Księcia*, doszedł do wniosku, że wiele poglądów Machiavelliego „jest zakorzenionych w tej konieczności, która zgodnie ze starym porzekadłem ‘nie zna prawa’. Bez prawa, to znaczy w sensie prawa normatywnego, życie polityczne jest rządzone przez ‘prawa konieczności’.”²¹ Zdaniem Friedricha, jeżeli zgodzimy się na tę sugestię, może nas to doprowadzić jedynie do rządów tyranii; moim zdaniem, możliwa jest także inna interpretacja. Możemy rozumieć „prawa konieczności” jako zasady, które są niezbędne dla zachowania i bezpieczeństwa każdego państwa. Tak rozumiane, „prawa konieczności” są zbieżne z zasadami *raison d'état*. Meinecke myślał podobnie, ponieważ w jego opinii najważniejszą i centralną ideą życia Machiavelliego była „regeneracja upadłych ludzi za pomocą *virtu* tyрана i zwiększania siły wszystkich środków, jakie dyktowała *necessita*”²².

Friedrich Meinecke próbował także pokazać, że Machiavelli podporządkował swoje życie moralne i działalność ograniczeniom swoich czasów,²³ ale dobrobyt Ojczyzny i dobro ogółu ludzi były jego najwyższym celem etycznym. Zadaniem Meineckego, najlepszy opis jego *raison d'état* znajduje się w jednym z ostatnich akapitów

¹⁶ Meinecke, *Machiavellism*, 29.

¹⁷ Na temat państwa, zob.: Q. Skinner, *The State*; na temat losu, konieczności i ‘virtu’ zob. F. Gilbert, *Machiavelli and Guicciardini: Politics and History in Sixteenth Century Florence* (Princeton: UP, 1965), 191–200.

¹⁸ Nawet w XVIII-w. Polsce słowo „stan” oznaczało włoskie „stato”; to dlatego w języku polskim nadal istnieją określenia związane z pojęciem stanu: „racja stanu,” „zamach stanu,” „mąż stanu” lub „zbrodnie stanu.” W XIX w. pod wpływem języka rosyjskiego słowo „stan” zostało zastąpione przez „państwo.” B. Markiewicz, *Państwo albo stan, w Państwo jako wyzwanie*, red. A. Rzegocki (Kraków: 2000).

¹⁹ Meinecke, *Machiavellism*, 37.

²⁰ *Ibid.*, 38.

²¹ Friedrich, 21.

²² Meinecke, *Machiavellism*, 41.

²³ Zob. interpretację T. B. Macaulay’a i J. Burckhardta, którzy podkreślają rolę korupcji w XV i XVI-wiecznych Włoszech: T. B. Macaulay, „Machiavelli”, *Critical and historical essays contributed to the „Edinburgh Review”*, red. T. B. Macaulay (London: 1854); J. Burckhardt, *The Civilisation of the Renaissance in Italy* (London 1965).

Discorsi (III, 41), ponieważ pokazuje, że dobrobyt kraju był dla Machiavelliego najwyższym celem, ważniejszym nawet od zbawienia jego własnej duszy: „Kiedy chodzi o uratowanie Ojczyzny, nie wolno ani przez moment zastanawiać się, czy coś jest zgodne z prawem, czy bezprawne, delikatne czy okrutne, godne pochwały czy przynoszące wstyd; ale, odsuwając na bok wszelkie inne rozważania, należy do samego końca postępować w taki sposób, aby uratować życie Państwa i zachować jego wolność”²⁴. Machiavelli sam postępował zgodnie z tą zasadą, kiedy pisał i publikował swoje sugestie odnośnie sposobów pokonania kryzysu korupcji i rozkładu jego kraju, ryzykował bowiem osobistą hańbę, wstyd i dyshonor.

Wspomniany już C. J. Friedrich, nie zgadzał się w niektórych kwestiach z Meineckem. Jego zdaniem, szukanie idei racji stanu w Starożytności nie miało sensu. Na przykład, oparte na niej słynne rozumowanie i działania Ateńczyków, tak jak zostało to przedstawione w *Historii Wojen Peloponeskich*, było szokujące dla ludzi starożytnych i prawdopodobnie przyczyniło się do ich klęski. Ponadto, Friedrich doszedł do wniosku, że „krótko mówiąc, dla Machiavelliego problem racji stanu nie istniał w jego najbardziej znaczącej i typowej formie, ponieważ konieczność działania zgodnie z wymogami państwa nie wymaga żadnego uzasadnienia”²⁵.

Twierdzenia te wynikają, oczywiście, z różnych definicji *raison d'état*. Friedrich kładł większy nacisk na problemy uzasadniania środków za pomocą celów, a zatem, krótko mówiąc, na stosunki pomiędzy polityką a etyką. Z drugiej strony, w swojej książce *Constitutional Reason of State (Konstytucyjna racja stanu)*, Friedrich nie tylko poświęcił cały rozdział Machiavelliemu, ale także często definiował rację stanu jako działanie mające na celu zachowanie i przetrwanie państwa lub porządku konstytucyjnego. Moim zdaniem, Machiavelli podpisałby się pod tą definicją.

Maurizio Viroli, w swojej publikacji, noszącej charakterystyczny tytuł *From Politics to Reason of State (Od polityki do racji stanu)*, pisał na temat transformacji języka polityki, jaka nastąpiła pomiędzy XIII a XVI w. Transformację tę nazwał „rewolucją w polityce”, przywiązując dużą wagę do zmiany w rozumieniu polityki, od „sztuki rządzenia republiką zgodnie z zasadami sprawiedliwości i rozumu” po „rację stanu, rozumianą jako znajomość środków prowadzących do zachowania i powiększenia państwa”²⁶. Odmienne są zarówno cele, jak i środki w życiu społeczności. W pierwszym rozumieniu, głównym celem jest republika, a w przypadku racji stanu, głównym celem jest państwo. Viroli pisał: „Cel polityki [w dawnym sensie] musiał być zachowywany za pomocą sprawiedliwości i rozumu; cel racji stanu może być osiągnięty za pomocą dowolnych środków”²⁷. To bardzo charakterystyczna cecha tej pracy – niemal manichejskie przeciwstawianie sobie państwa i republiki, racji stanu w znaczeniu „znajomości środków zachowania dominacji nad ludem” i polityki, rozumianej jako „sztuka dobrego rządzenia”²⁸. Stąd, Viroli analizując transformację języka polityki wyraża żal, że na początku czasów nowożytnych nastąpiła taka zmiana.

²⁴ W. Stark, *The Discourses of Niccolo Machiavelli* (London: 1950); Meinecke, *Machiavellism*, 44.

²⁵ Friedrich, 4, 23; zob. Także: F. Gilbert, *Machiavelli and Guicciardini*, 330.

²⁶ M. Viroli, *From Politics to Reason of State, The Acquisition and Transformation of the Language of Politics 1250 – 1600* (Cambridge: 1992), 3.

²⁷ *Ibid.*, 3.

²⁸ *Ibid.*, 2.

W swojej pracy Viroli wyznaczył bardzo prominentną pozycję Machiavelliemu, który w opinii większości współczesnych filozofów polityki był jednym z największych obrońców pojęcia polityki jako dzieła republiki, a nie ojcem duchowym koncepcji racji stanu, którą to rolę przypisał mu w swojej pracy Meinecke²⁹.

Moim zdaniem nie jest możliwe całkowite oddzielenie Machiavelliiego od idei *raison d'état*, ponieważ zarówno w jego życiu, jak i jego pracach widzimy nacisk, jaki kładł na zachowanie, przetrwanie i rozwój państwa. Możemy także mówić o jego realizmie politycznym, albowiem to, co prezentował w swoich pracach, nie było państwem najlepszym, idealnym, ale takim, jakie naprawdę istniało. Uważał, że jedynie na podstawie faktycznych danych książę lub inny władca mógł wybierać najlepsze środki i rozwiązania. A zatem w pracach Machiavelliiego można odnaleźć problemy związane z racją stanu także i w tym znaczeniu. Ponadto, prace Machiavelliiego, zwłaszcza *Książę*, wywarły bezpośredni wpływ na wielu myślicieli politycznych, skłaniając ich do szukania podstaw etycznych dla polityki. Większość z nich, zwłaszcza w XVI i XVII w. używała idei racji stanu jako leku na nauki Machiavelliiego lub, odwrotnie: byli także pisarze, którzy uważali ideę *raison d'état* za kontynuację jego myśli. W wielu wypadkach koncepcję racji stanu upowszechniali przedstawiciele kleru, np. jezuici, tacy jak Giovanni Botero,³⁰ Pedro de Rivadeneira, Claudio Clemente³¹ lub najsłynniejszy w owych czasach człowiek w sutannie, kardynał Richelieu.³² Zdaniem Henry Kissingera, prowadzona przez Richelieu polityka była tak skuteczna, ponieważ zaczął traktować stosunki międzynarodowe w kategorii racji stanu i równowagi sił o sto lat wcześniej niż inni. Pozwoliło mu to zbudować potęgę Francji i walczyć przeciwko władzy cesarza Ferdynanda.

²⁹ Ibid., 9, 130 – 4; Zob. także: Skinner, *Machiavelli*, V, 31 – 47; Q. Skinner, *The Foundation of Modern Political Thought* (Cambridge: 1978), 128 – 38.

³⁰ Botero, *The Reason of State*.

³¹ J. A. Fernandez-Santamaria, *Reason of State and Statecraft in Spanish Political Thought, 1595 – 1640* (Lanham: 1983).

³² W. F. Church, *Richelieu and Reason of State* (Princeton: UP, 1972).

IV. Nowożytnie państwo narodowe jako podstawa idei *raison d'état*

Moim zdaniem, przeciwstawianie państwa republice w pracy Viroliego zasługuje na kilka słów polemiki. Istnieje szereg powodów, dla których trudno jest zgodzić się z jego poglądami. Przede wszystkim, republika to także rodzaj państwa i Viroli do pewnego stopnia zdaje sobie z tego sprawę, kiedy pisze: „Republika jest państwem wobec innych państw i ich poddanych, jeśli posiada zwierzchnictwo, jak to było w przypadku Florencji. Ponadto, republika jest także państwem w sensie struktury władzy, zbudowanej na aparacie przymusu. W stosunkach z innymi państwami, poddanymi lub buntownikami, przedstawiciele republiki mogą łatwo czuć się „zmuszeni”, jak zwykli mówić, do stosowania tych samych zasad sztuki, jakie obowiązują w państwie: walczyć nieuczciwymi metodami w nieuczciwych wojnach, ostro traktować poddanych, tłumić rebelie z całym okrucieństwem”³³. Jeśli więc republika jest czymś w rodzaju systemu politycznego a nie jakimś innym podmiotem, oznacza to, że posiada także powód swojego istnienia, zachowania i przetrwania, a zatem, krótko mówiąc, posiada własną *raison d'état*.

Przeciwstawianie sobie republiki i państwa wydaje się sztuczne także z innego powodu. Wszyscy uczniowie Thomasa Hobbesa lub Barucha Spinozy wiedzą, że stan natury, wojna wszystkich przeciwko każdemu, jest najgorszym stanem dla istot ludzkich. Prowadzi to do wniosku, że nawet bardzo niedoskonałe państwo jest lepsze niż anarchia. Oczywiście jest, że w określonych warunkach republika może być najlepszym z możliwych systemem rządzenia, ale w wielu sytuacjach istnienie republikańskiego rządu jest niemożliwe i w takich okolicznościach trzeba sobie radzić, wprowadzając odmienną formę rządzenia.

To prowadzi nas do pytania o rację stanu w czasach nam współczesnych. Jeżeli przyjmujemy założenie, że każda forma państwa jest lepsza od hobbesowskiego stanu natury, stajemy wobec kwestii państwa totalitarnego. Ono także tworzy pewnego rodzaju porządek, czy będzie to niemiecka dyscyplina, czy rosyjski bałagan. Problemem jest to, większości ludzi sprawiałoby dużą trudność przekonywanie, że nawet państwo totalitarne jest lepsze od stanu natury. Można by powiedzieć, że państwo, które głoduje lub morduje swoich „obywateli” jest tożsame z hobbesowskim stanem natury. A to dlatego, że państwo totalitarne nie wypełnia podstawowych obowiązków, które uzasadniają jego istnienie, np. obowiązku chronienia życia obywateli. Przypadkiem szczególnie dobrze nadającym się do przyrównywania państwa totalitarnego do stanu natury jest na przykład Związek Radziecki, w którym nie było trwałego i stabilnego prawa, a życie człowieka było bardzo często „samotne, nędzne, wstrętne, brutalne i krótkie”³⁴.

³³ M. Viroli, *From Politics to Reason of State*, 5.

³⁴ T. Hobbes, *Leviathan* (Oxford), 82.

Podobnej odpowiedzi mógłby udzielić Arystoteles, dla którego państwo rządzone przez tyrana, w którym nie obowiązywały żadne prawa, nie zasługiwało na nazwę 'polis'/państwa. C. J. Friedrich zaproponował inne rozwiązanie problemu. Pisał o racji stanu, jako o tym, co zachowuje porządek konstytucyjny, przeciwstawiając to państwom niekonstytucyjnym. Jego *raison d'état* miała chronić ład konstytucyjny przed wrogami, takimi jak komuniści czy naziści.³⁵ To rozróżnienie przypomina dwie koncepcje racji stanu: dobrej (często chrześcijańskiej i moralnej) oraz złej (często łączonej z Machiavellim), co było bardzo popularne na przykład w XVII-wiecznej Hiszpanii.³⁶

Meinecke próbował znaleźć rozwiązanie tego problemu w odmienny sposób. Swoją książkę pisał po I wojnie światowej, w czasach Republiki Weimarskiej i próbował znaleźć jakieś wspólne punkty dla polityki i etyki, używając do tego celu idei racji stanu. Jednakże wnioski, do jakich doszedł, były pesymistyczne. W swojej pracy ukazał rosnącą władzę nowożytnego państwa. W przeszłości idea racji stanu była uosobieniem racjonalnej polityki i dobrze przemyślanych interesów. Ponadto, idea ta pomagała narzucić ograniczenia na rosnącą władzę państw. W czasach Meineckego, władza państw była zbyt duża, aby koncepcja *raison d'état* była w stanie poddać współczesną politykę kontroli. Z tego względu Meinecke patrzył w przyszłość z dużym niepokojem.

³⁵ Friedrich, 117.

³⁶ Fernandez-Santamaria, *Reason of State and Statecraft*, 5–6.

V. *Raison d'état* a integracja europejska

Idea racji stanu, której – w jej współczesnej formie – początek dały myśli Machiavelliego, nadal pozostaje ważnym elementem naszego myślenia o kwestiach politycznych. Szeroko zdefiniowane, pojęcie to jest, jak się wydaje, nadal obecne w życiu politycznym współczesnych państw. Dzieje się tak, ponieważ nadal dominującym językiem polityki jest ten, który został wykuty na początku czasów nowożytnych. Chociaż obecnie termin ten jest bardzo rzadko używany, nadal występują związane z nim problemy. Co więcej, koncepcja ta jest nadal bardzo silnie związana z państwami narodowymi,³⁷ co tłumaczy, dlaczego w wielu państwach pojęcie *raison d'état* jest używane równocześnie z terminem „interes narodowy”. Moim zdaniem, oba te pojęcia są bardzo zbliżone i czasami można je traktować jako synonimy. W rzeczywistości, zarówno racja stanu, jak i interes narodowy są związane z nowożytnym państwem narodowym. Państwo narodowe pojawiło się pod koniec Średniowiecza, kiedy państwa i ich władcy usiłowali wyzwolić się spod panowania Cesarza lub Papieża. W początkach czasów nowożytnych państwa te nie tylko stały się niezależne od Cesarstwa lub Kościoła, ale także wyzwoliły się spod panowania prawa i porządku boskiego. Państwa przestały być uważane za część znacznie większego podmiotu stworzonego przez Boga, w którym prawa boskie i naturalne stały na pierwszym miejscu przed prawem stworzonym przez człowieka i przed prawami człowieka.

Obecnie stajemy się świadkami procesów globalizacji. Procesy te jest bardzo trudno zdefiniować, ze względu na ich dynamiczny charakter. Bez wątplenia zmieniają one nasz sposób myślenia o państwie i jego głównych celach. W świecie globalnej informacji, technologii, współpracy i zależności, niektóre z zadań państwa zaczęto rozumieć w nowy sposób. Widzimy organizacje międzynarodowe (rządowe i pozarządowe), które wraz z międzynarodowymi konsorcjami odgrywają coraz większą rolę. Ich rosnące wpływy często minimalizują znaczenie starego państwa narodowego. W tym kontekście, szczególnie interesujące są doświadczenia europejskie: jest to obszar, na którym pojawiły się państwa narodowe i gdzie po II wojnie światowej obserwujemy procesy niezwyklej integracji i unifikacji.

Moim zdaniem, integracja europejska jest zjawiskiem wyjątkowym, ponieważ jest to proces powstrzymywania dawnych konfliktów i wojen, które często były cechą charakterystyczną naszego kontynentu. Z jednej strony, proces ten doprowadził państwa do rezygnacji z części ich suwerenności, która była jednym z najistotniejszych elementów tożsamości państwa i uważano ją nawet za zasadę absolutną, zwłaszcza w XIX w. Jednakże od 1951 r. jesteśmy świadkami procesu tworzenia Wspólnoty Europejskiej, w którym rządy stopniowo rezygnują z niektórych elementów ich suwerenności, związanych zarówno z państwem, jak i polityką zagraniczną. Dlatego, w pewnych aspek-

³⁷ Interesującą kwestią jest to, co stanie się z ideą, kiedy większość zadań państw przejmą jakieś instytucje ponadnarodowe, takie jak UE lub międzynarodowe konsorcja. Ale to nadal pozostaje kwestią odległej przyszłości.

tach, obserwujemy, że proces ten prowadzi od idei państwa narodowego do nowej wspólnoty interesów. Z drugiej strony, nie ulega wątpliwości, że nawet w przypadku państw wchodzących w skład Unii Europejskiej, rządy nadal wywierają największe wpływy i, co więcej, istnienie UE zależy od ich porozumienia.

W tym kontekście interesujące byłoby znalezienie odpowiedzi na moje pytanie o zgodność pomiędzy państwem narodowym a ponadnarodowymi strukturami państwa w UE. Kwestia ta stała się bardzo ważna podczas dyskusji nad projektem nowego traktatu Europejskiego, który po raz pierwszy został przygotowany przez specjalny konwent i który miał być pierwszym dużym krokiem w kierunku konstytucji UE. W toku debaty zgłaszano idealistyczne opinie na temat ponadnarodowego charakteru projektu traktatu Konstytucyjnego, który powinien tworzyć nowy, wyższy poziom integracji ponad licznymi partykularnymi interesami państw narodowych. W tej sytuacji okazuje się, że istnieją duże różnice w podejściu pomiędzy piętnastoma starymi członkami wspólnoty europejskiej a dziesięcioma nowymi członkami. Nowi członkowie wydają się ubożsi i dlatego zainteresowani zmianą swojej sytuacji gospodarczej, ale są także znacznie bardziej świadomi słabości swojego bezpieczeństwa.

Interesująca dyskusja toczyła się w Polsce, gdzie rząd, partie opozycyjne oraz większość środków masowego przekazu wydają się być zgodne co do krytycznej opinii Polski na temat Traktatu Konstytucyjnego. Z drugiej strony, kilku wybitnych intelektualistów zwróciło się do „europejskiej opinii publicznej” w liście, w którym protestują przeciwko polityce polskiego rządu, ponieważ wydaje się ona nie reprezentować wszelkich punktów widzenia w kraju i posługuje się przestarzałym pojęciem „interesu narodowego” lub racji stanu w kontekście Unii Europejskiej. Autorzy petycji obawiają się, że takie interesy przeszkodzą w tworzeniu nowego standardu, nowej „publicznej sfery europejskiej”. Taki punkt widzenia, jaki przedstawiają urzędowe polskie postulaty, ma swoje korzenie w archaicznej tradycji racji stanu, bądź fundamentalnych zasad niezbędnych dla przetrwania państwa.

Co interesujące, list ten wywołał reakcję. Tym razem inni polscy intelektualiści zwrócili się do polskiej opinii publicznej. W swoim liście stwierdzili, że Traktat Konstytucyjny reprezentuje bardzo wąskie interesy narodowe Francji i Niemiec. Ich zdaniem, Polska próbuje obronić solidarność europejską oraz interesy krajów dużych i małych i znaleźć wspólne interesy.

Przykład ten wyraźnie pokazuje, że państwa i rządy UE nadal odgrywają główną rolę i że każdy z dwudziestu pięciu przyszłych członków postępuje zgodnie z zasadą racji stanu bądź interesu narodowego. A to dlatego, że państwa narodowe nadal wypełniają najważniejsze zadania i pozostają podstawowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Koniec końcem, problemem jest to, jak pogodzić różne interesy i jak znaleźć wspólny interes, który mógłby stać się dobrym, wspólnym fundamentem przyszłej racji stanu Unii Europejskiej, która będzie związana szczególnie z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE.

To prawda, że idea wywodzi się z różnych źródeł, często wzajemnie się wykluczających. Jednakże z tych bogatych tradycji możemy wybrać te najdogodniejsze, które pomogą nam nie tylko widzieć pewne kwestie polityczne bardziej realistycznie, ale także pomogą nam uniknąć wielu zagrożeń w życiu publicznym i politycznym. Jest

to bardzo ważne, ponieważ nadal wierzę, że „w Dziele Człowieka (będącym imitacją natury, która jest Dziełem Boga) nie ma niczego takiego, jak pierwsze wezwanie pięknego ładu, wyłaniającego się z chaosu i zamętu jako architektura dobrze uporządkowanej wspólnoty.”³⁸ Unia Europejska może stać się takim Dzielam Człowieka, które pokona chaos i zamęt poszczególnych *raison d'état* i interesów państw narodowych i stworzyć nowy ład, ale to nadal jest kwestią odległej przyszłości.

³⁸ James Harrington w Friedrich, 39.

Bibliografia

- Behrman, Jack N. *National Interests and the Multinational Enterprise*. New Jersey: 1970.
- Berlin, Isaiah. „The Originality of Machiavelli.” In *Studies on Machiavelli*, ed. Myron P. Gilmore. Florence: 1972.
- Botero, Giovanni, *The Reason of State & The Greatness of Cities*. London: Routledge, 1956.
- Burckhardt, James. *The Civilisation of the Renaissance in Italy*. London: 1965.
- Church, William F. *Richelieu and Reason of State*. Princeton, NJ.: University Press, 1972.
- Fernandez-Santamaria, J. A. *Reason of State and Statecraft in Spanish Political Thought, 1595 – 1640*. New York: University Press of America, 1983.
- Fossum, John Erik. „The European Union – In Search of an Identity.” *European Journal of Political Theory* 2: 319–40.
- Friedrich, C. J. *Constitutional Reason of State: The Survival of the Constitutional Order*, Providence: Brown University Press, 1957.
- The Pathology of Politics, Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*. New York: Harper & Row Publishers, 1972.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Edited by Michael Oakeshott. Oxford.
- Holton, Robert J. *Globalization and the Nation-State*. New York: 1998.
- Hopfl, H. M. „Orthodoxy and Reason of State.” *History of Political Thought* 23 (2002).
- Kratochwil, Friedrich. „On the Notion of Interest in International Relations.” *International Organization* 36 (1982): 1–30.
- Kritzinger, Sylvia. „The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union.” *European Union Politics* 4 (2003): 219–241.
- Macaulay, Thomas Babington, „Machiavelli.” W *Critical and historical essays*. London, 1854.
- Machiavelli, Niccolo. *The Prince*. Translated by Robert M. Adams. New York: Norton & Company, 1992,
- The Prince and Other Political Writings*. Przekład i redakcja: Stephen J. Milner. London, 1995.
- Meinecke, Friedrich, *Machiavelism: The Doctrine of Raison d'état and Its Place in Modern History*. Przekład: D. Scott. London: Routledge, 1957.
- Pinder, John. „European Community and Nation-State: A Case for a Neo-Federalism?” *International Affairs* 62 (1985–86): 41–54.

- Pocock, J. G. *The Political Works of James Harrington*. Cambridge: University Press, 1977.
- Rzegocki, A. *Państwo jako wyzwanie*. Kraków: 2000.
- Skinner, Quentin, *Machiavelli*. Oxford: University Press, 1981.
- Sterling, Richard W. *Ethics in a World of Power: the Political Ideas of Friedrich Meinecke*. Princeton: University Press, 1958.
- Świeżawski, S. *U źródeł nowożytnej etyki*. Kraków: 1992.
- Viroli, Maurizio. *From Politics to Reason of State: The Acquisition and Transformation of the Language of Politics 1250–1600*. Cambridge: University Press, 1992.
- Wolin, Sheldon S. „Democracy and the Welfare State: The Political and Theoretical Connections between Staatsrason and Wohlfahrtsstaatsrason.” *Political Theory* 15 (1987): 467–500.
- Wolf, Klaus Dieter. „The New Raison d'état as a Problem for Democracy in World Society.” *European Journal of International Relations* 5 (1999): 333–63.

**The Idea of
“Raison d'état”
in the Past and in
Contemporary
European
Integration**

Neither Hippocrates nor Machiavel introduced diseases into man’s body, nor corruption into government, which were before their times; and seeing they do but discover them, it must be confessed that so much as they have done tends not to the increase but the cure of them, which is truth of these two authors.

James Harrington¹

I. Introduction

The concept of reason of state dominated the political language in the sixteenth and seventeenth centuries, especially in Italy, France, Germany and Spain. At that time the term was connected with the politics of the emerging absolutist nation-states. Later on, especially in the nineteenth century, the idea was extremely popular in weak states that were often divided and therefore *raison d’état* was a way of overcoming a crisis, unifying the country or obtaining independence.

From the nineteenth century onward the concept started to disappear from the language of political theorists and from the language of political practice.² That is not only because people very often connected the idea of reason of state with Niccolò Machiavelli, but also because of a massive conceptual confusion and difficulties with finding a satisfactory definition of the term. Moreover, a term useful in the world of absolutist states does not have to be convenient in the world where political thinking is dominated by democracy.

In my essay I would like to closely consider three questions. First, I would like to reflect on the conviction that was common in the sixteenth and seventeenth centuries, namely that a Florentine writer and politician Niccolò Machiavelli was a creator of the idea of reason of state, though he did not use the term yet. Secondly, I would like to discuss the possibility of using the concept of reason of state for assessing some kinds of contemporary states. It is worthwhile to consider some oppositions which were used especially in the twentieth century, for example: republic vs. state, and state vs. totalitarian state. This is an important subject because the concept of *raison d’état* is directly and strongly bound up with state and very often with nation-state. This is why liberals and libertarians are very sceptical about the term, and anarchists do not use the concept at all. However, if we acknowledge that state is an achievement of civilisation, we should consider if every state is worthy of respect, preservation and safeguarding. That is why I would like to consider the third question: what will happen with the idea of reason of state or national interests when most of the tasks of the states are taken over by some supranational institutions, such as the European Union or international consortia.

¹ J. G. A. Pocock, *The Political Works of James Harrington* (Cambridge: 1977), 854.

² F. Meinecke, *The Doctrine of Raison d’état and Its Place in Modern History* (London: 1957), 409.

II. Looking for a definition

The term reason of state is very often omitted from dictionaries and encyclopaedias, except in some countries like Italy, Germany and Poland.³ The term has a lot of meanings and it is connected with various traditions of political thinking. The difficulties are compounded by the fact that the concept of *raison d’état* is used as a catch-word, for example by the politicians. Nowadays in many countries the term reason of state is unpopular, it is treated with much suspicion and most statesmen take it as purely historic or archaic term. Contemporary Poland is exceptional in this respect, because politicians and journalists use the term reason of state (PL „*racja stanu*”) quite frequently and in a positive sense.

For these reasons it is very difficult to define the term. F. Meinecke, the author of the most important, already classic monograph on *raison d’état*, was right to say that „the rich content of the idea of reason of state cannot be enclosed within the narrow limits of the definition.”⁴ However, although we are unable to create a strict definition, we have at least to try to point out in which areas of political thinking the term can be employed. And although Meinecke was aware of these difficulties, he made several attempts at defining the main subject of his book. For example, he opened his work with the following: „*Raison d’état* is the fundamental principle of national conduct, the State’s first law of Motion. It tells the statesman what he must do to preserve the health and strength of the State.”⁵ And in his opinion only one „ideal course of action,” one ideal *raison d’état* exists for each State at a particular moment.

Similar definition, quite common in the second half of the sixteenth century, was given by Giovanni Botero in his book entitled „*Ragion di Stato*” which popularised the term. Botero wrote: „State is a stable rule over a people and Reason of State is the knowledge of the means by which such a dominion may be founded, preserved and extended.”⁶ It was also C. J Friedrich who stressed the importance of „the doctrine that whatever is required to insure the survival of the state must be done by the individuals responsible for it.”⁷

³ In Communist Poland the term *raison d’état* was omitted from most publications and from the public life, although it was popular before World War II. The situation changed when the Communist government introduced martial law in December 1981. Since then the Communist party allowed the term to be used in official dictionaries, books and in the press. It was connected with the attempt to justify the introduction of martial law as objectively necessitated by the supposed threat of Soviet invasion. It was an interesting situation because around that time the socialist state began to have a double legitimacy. On one hand, there was still the communist theory proclaiming the future disappearance of states, and on the other hand, the existence of the state was justified by Realpolitik, by „smaller evil” connected with reason of state.

⁴ C. J. Friedrich, *Constitutional Reason of State: The Survival of the Constitutional Order*, (Providence, 1957), 123; see F. Meinecke, *Die Idee der Staatsrason in der neueren Geschichte* (Munich: 1924), 251, 259.

⁵ Meinecke, *Machiavellism*, 1.

⁶ G. Botero, *The Reason of State & The Greatness of Cities* (London: 1956), p. 3.

⁷ Friedrich, *Constitutional Reason of State*, 4.

Now that we know some examples of definitions of reason of state, let us try to enumerate the various areas which are connected with the concept. First, the idea is bound up with an exceptional situation when the very existence of some community, for example a state, is under threat. In these circumstances the ruler is obliged to use almost every possible means to provide for the security and survival of the community. This rule is based on the assumption that there exists something like „lesser evil” which ought to be chosen instead of a much „bigger disaster.”⁸ A famous example of the application of this rule was the case of Winston Churchill – the Prime Minister of Great Britain during World War II. Churchill knew most of German war plans because he had got access to their encoding machine and the secret codes. At one point he knew that German aeroplanes would destroy Coventry – one of London’s civil districts. He thus had to take a very difficult decision: to move people from the district, or to let them die and do not show Germans that he knew the secret codes. This brings in the problem of relations between ethics and politics. Reason of state often occupied a prominent place in discussions on morality in public life. In its third sense, *raison d’état* was an idea which helped to plan and carry out a realistic policy. Owing to this *Realpolitik* attitude we can see reality as it is, not at it should be. The fourth popular meaning is that policy must be based on the assessment of the balance of power. This meaning is relevant to international relations, not only in the political sphere. Realistic theories started to dominate in international relations after 1945. Most of the realistic scientists compare world with Hobbesian state of nature, where there is no one power over all states. And at last, in its fifth sense, reason of state is defined as protecting the vital and fundamental interests of the state, necessary for its survival, well-being and development.

These five meanings show us the scope of the idea of *raison d’état* and of course they do not exhaust the problem. I listed the five meanings because I would like in this essay to use all of them in some aspects, but the most important is the fifth one. I know that in general these five meanings are positive, but I realise that very often reason of state is understood in a negative way, for example as a justification for political crimes.

⁸ Some version of the principle existed also in the Middle Ages. For example, in the case mentioned above, St. Thomas Aquinas allows the law made by humans to be broken, provided that the law of nature and the law of God are not violated.

⁹ Thucydides, *The History of the Peloponnesian War* (London: 1868), 367–75.

III. Machiavelli as an author of the modern idea of raison d’état

Most theorists and political thinkers started their analysis of the idea of reason of state with Machiavelli. They did that despite the fact that many problems connected with that idea had been discussed much earlier. Friedrich Meinecke gave many well known examples which showed that the ancients knew principles of security, survival and preservation of their „polis” or state. Being political realists and pragmatists, they did not refrain from using force in political activity, which was based on their awareness of the weakness of human nature. The debate between the Athenians and the Melians which was described by Thucydides⁹ or Aristotle’s picture of tyrants’ rule in *Politics*¹⁰ are the most famous examples. Meinecke also showed that the very term *raison d’état* descended from antiquity, for example from *ratio reipublicae* in Cicero’s works or *ratio et utilitas reipublicae* of Florus.¹¹ Although for the ancients the term sometimes meant something different. The discussion never ceased during the Middle Ages, despite the predominant Christian way of thinking on *bonum commune*, community and state, and their roles in achieving salvation. Stefan Świeżawski has proved that the means vs. ends dilemma was very seriously discussed more than one hundred years before Machiavelli, for example during the Council of Constance.¹²

The question arises why Machiavelli’s ideas are regarded as the turning-point in modern political thinking. Why was he and still is regarded as the creator not only of the idea of reason of state but also of the modern language of politics and founder of political science? These considerations are a continuation of questions posed by Isaiah Berlin who tried to find out what was so shocking, troubling and fascinating in Machiavelli’s works.¹³ Even Meinecke, who showed that the idea of *raison d’état* in the sense of political power, security and preservation of the state had existed in ancient times, claimed that the history of the idea of reason of state in the modern Western world had begun with Machiavelli, though the Florentine writer „had not yet compressed his thoughts on *raison d’état* into a single slogan.”¹⁴

Many people held the opinion that the Italian thinker did not expressly say what the real final purpose of the state was,¹⁵ and therefore he was not interested in the subject at all. But according to Meinecke, Machavelli devoted himself to a life-long

10 Aristotle, *Politica*, bk 5 in *The Works of Aristotle*, ed. W. A. Ross (Oxford: UP, 1961), 1313–1316.

11 Meinecke, *Machiavellism*, 26.

12 S. Świeżawski, *U źródeł nowożytnej etyki* (At the sources of modern ethics) (Krakow: 1992).

13 I. Berlin, „The originality of Machiavelli, in *Studies on Machiavelli*, ed. by M. P. Gilmore (Florence: 1972), 149–150.

14 Meinecke, *Machiavellism*, 29.

15 In my opinion, Machiavelli wrote about the goal in, e. g., „An Exhortation” in Chapter XXVI of *The Prince* or in the end of *Discorsi* (III, 41).

search for the definite goal of the state. Similarly, his whole political activity and way of thinking „is nothing else but a continual process of thinking about *raison d’état*.”¹⁶

Instead of the term *ragion di stato* Machiavelli used other concepts which contain the problem. These were first of all: *virtu*, *necessita*, *fortuna and stato*¹⁷. First we can notice that, in Q. Skinner’s opinion, Machiavelli introduces a new concept of state. According to Skinner, the Florentine writer is a father of modern idea of an independent state. That is the reason why in most European languages the word ‘state’ has the same etymology – from Italian *lo stato*.¹⁸ *Virtu* was a vital power of every man, and especially a prince or a statesman, it meant energy and will which allowed him to create and preserve the state – the highest human art. But *necessita* was „the causal pressure, the means of bringing the sluggish masses into the form required by *virtu*.”¹⁹ What is more, in Meinecke’s opinion, in Machiavelli’s texts we can discern what „one can call the curse of *necessita*, of necessity of State.”²⁰

On the other hand, C. J. Friedrich, referring to Chapter 18 of *The Prince*, drew a conclusion that many of Machiavelli’s views „are rooted in this necessity which according to an old adage ‘knows no law’. No law, that is, of a normative kind, political life is ruled by the „laws of necessity.”²¹ In Friedrich’s opinion, if we agree with that proposition, it can only lead to tyrannical rule, but in my view, there is also another possible interpretation. We can understand „laws of necessity” as the rules which are necessary for the preservation and security of every state. In this interpretation the „laws of necessity” coincide with rules of *raison d’état*. Meinecke thought likewise, because in his opinion the most important and central idea of Machiavelli’s life was „the regeneration of a fallen people by means of the *virtu* of a tyrant, and by means of the levering power of all the measures dictated by *necessita*.”²²

Friedrich Meinecke also tried to show that Machiavelli subjected his moral life and activity to the limitations of his times,²³ but the well-being of his Fatherland and the good of the whole people where his highest ethical aim. In Meinecke’s opinion the best phrase representing his *raison d’état* is one of the last paragraphs of the *Discorsi* (III, 41), because it shows that the well-being of Machiavelli’s country was

16 Meinecke, *Machiavellism*, 29.

17 On state see: Q. Skinner, *The State*; on fortune, necessity and „virtu” see F. Gilbert, *Machiavelli and Guicciardini: Politics and History in Sixteenth Century Florence* (Princeton: UP, 1965), 191–200.

18 Even in the eighteen-century Poland the word „stan” meant Italian „stato,” that is why in Polish there still exists expressions connected with the notion of state: „racja stanu,” „zamach stanu,” „maż stanu” or „zbrodnie stanu.” In the nineteenth century under the influence of Russian language the word „stan” was replaced by the word „państwo.” B. Markiewicz, *Państwo albo stan*, in *Państwo jako wyzwanie* (State as challenge), ed. by A. Rzegocki (Krakow: 2000).

19 Meinecke, *Machiavellism*, 37.

20 *Ibid.*, 38.

21 Friedrich, 21.

22 Meinecke, *Machiavellism*, 41.

23 See the interpretation of T. B. Macaulay and J. Burckhardt who stressed the role of corruption in the fifteenth and sixteenth-century Italy: T. B. Macaulay, „Machiavelli”, *Critical and historical essays contributed to the „Edinburgh Review”*, ed. by T. B. Macaulay (London: 1854); J. Burckhardt, *The Civilisation of the Renaissance in Italy* (London 1965).

his highest goal – more important than the salvation of his own soul: „When it is a question of saving the Fatherland, one should not stop for a moment to consider whether something is lawful or unlawful, gentle or cruel, laudable or shameful; but, putting aside every other consideration, one ought to follow out to the end whatever resolve will save the life of the State and preserve its freedom.”²⁴ Machiavelli himself acted according to that principle when he wrote and published his suggestions on ways of overcoming the crisis of corruption and decomposition of his country, because he risked personal disgrace, shame and dishonour.

C. J. Friedrich, already mentioned here, disagreed with Meinecke on some points. In his opinion looking for the idea of reason of state in antiquity has no sense. For example, the famous Athenian reasoning and actions based on it, as presented in *The History of the Peloponnesian War*, was shocking for the ancients and probably contributed to their defeat. Furthermore, Friedrich arrived at the conclusion that „for Machiavelli, in short, the problem of reason of state does not exist in its more pointed and typical form, because the necessity of acting in accordance with the state’s requirements needs no justification.”²⁵

These claims certainly result from different definitions of *raison d’état*. Friedrich laid more stress on problems of justification of means by ends, and, thus, in short, on the relation between politics and ethics. On the other hand, in his book *Constitutional Reason of State*, Friedrich not only devoted an entire chapter to Machiavelli, but also frequently defined reason of state, or rather constitutional reason of state, as acting with the aim of preservation and survival of a state or a constitutional order. In my opinion Machiavelli would have subscribed to that definition.

Maurizio Viroli, in his book characteristically entitled *From Politics to Reason of State*, wrote about the transformation of the language of politics which took place between the thirteenth and the sixteenth centuries. He called the transformation the „revolution of politics,” placing great importance in the change in understanding of politics from „the art of ruling a republic according to justice and reason” to „reason of state as the knowledge of means of preserving and enlarging a state.”²⁶ Different are both the ends and the means within a society’s life. In the first understanding the main goal is the republic, and in the case of reason of state the main aim is the state. Viroli writes: „The goal of politics [in the old sense] has to be preserved through justice and reason; the goal of reason of state can be pursued by any means.”²⁷ This is a very characteristic feature of the book – an almost Manichaeic opposition of the state and the republic, reason of state in the sense of „knowledge of the means of preserving domination over people” and politics – „the art of the good government.”²⁸ Hence, when Viroli analysed the transformation of the language of politics, he regretted the change, which took place at the beginning of modernity.

²⁴ W. Stark, *The Discourses of Niccolo Machiavelli* (London: 1950); Meinecke, *Machiavellism*, 44.

²⁵ Friedrich, 4, 23; See also F. Gilbert, *Machiavelli and Guicciardini*, 330.

²⁶ M. Viroli, *From Politics to Reason of State, The Acquisition and Transformation of the Language of Politics 1250–1600* (Cambridge: 1992), 3.

²⁷ *Ibid.*, 3.

²⁸ *Ibid.*, 2.

His book gave a very prominent place to Machiavelli who in the prevailing opinion of contemporary political philosophers is one of the greatest defenders of the notion of politics as art of the republic and not the spiritual father of the idea of reason of state, which he was made into in Meinecke’s work.²⁹

In my opinion it is impossible to completely dissociate Machiavelli from the idea of *raison d’état*, because both in his life and in his works we see an emphasis on preservation, survival and development of the state. We can also talk about his political realism because what he presented in his books was not the best, ideal state, but the state as it really was. He thought that only on the basis of actual data could the prince or other ruler choose the best means and solutions. Thus, also in this sense, the problems of reason of state are to be found in Machiavelli’s works. Moreover, Machiavelli’s books, especially *The Prince*, directly influenced many political thinkers to look for ethical foundations for politics. Most of them, especially in the sixteenth and the seventeenth centuries used the idea of reason of state as a cure for Machiavellian science, or conversely, there were some writers who regarded the idea of *raison d’état* as a continuation of Machiavellian thought. In many cases the idea of reason of state was spread by clergymen, for example by Jesuits such as Giovanni Botero,³⁰ Pedro de Rivadeneira, Claudio Clemente³¹ or the most famous man of cloth of these times, Cardinal Richelieu.³² In Henry Kissinger’s opinion Richelieu’s politics were so successful because he started looking at international relations in category of *raison d’état* and balances of power one hundred years before the others. It let him build the power of France and fight against the power of Emperor Ferdinand.

²⁹ Ibid., 9, 130 – 4; See also Skinner, *Machiavelli*, V, 31 – 47; Q. Skinner, *The Foundation of Modern Political Thought* (Cambridge: 1978), 128 – 38.

³⁰ Botero, *The Reason of State*.

³¹ J. A. Fernandez-Santamaria, *Reason of State and Statecraft in Spanish Political Thought, 1595–1640* (Lanham: 1983).

³² W. F. Church, *Richelieu and Reason of State* (Princeton: UP, 1972).

IV. Modern Nation-State as a base of the idea of *raison d’état*

In my view, the opposition of state and republic in Viroli’s book deserves a few polemical words. It is difficult to agree with his opinion for a number of reasons. First of all, a republic is also a kind of state and Viroli is partly aware of the fact when he writes: „A republic is a state *vis a vis* other states and their subjects, if it possesses a dominion, as was the case with Florence. Moreover, the republic is also a state in the sense of power structure built upon the apparatus of coercion. In dealing with other states, subjects or rebels, the representatives of the republic may easily find themselves ‘necessitated’, as they used to say, to apply the same rules of the art of the state: fighting unjustly an unjust war, treating the subjects harshly, repressing a rebellion with cruelty.”³³ So, if a republic is a kind of political system and not some other entity, it means that it also possesses a reason for its existence, preservation and survival, and thus, in short, that it possesses its *raison d’état*.

The opposition between a republic and a state seems to be an artificial one for yet another reason. All disciples of Thomas Hobbes or Baruch Spinoza know that the state of nature, the war of every one against every one, is the worst condition for human beings. This leads to a conclusion that even a very imperfect state is better than anarchy. It is obvious that under certain conditions a republic can be the best possible system of government, but in many situations the existence of a republican government is impossible and in these circumstances one has to make do with a different form of ruling.

This brings us to the question of reason of state in contemporary times. If we assume that every state is better than Hobbes’ state of nature, we are confronted with the issue of a totalitarian state. It also creates some kind of order, be it a German discipline or a Russian mess. The problem is that most people would find it hard to argue that even a totalitarian state is better than the state of nature. One could say that a state, which starves or murders its „citizens” is identical with the Hobbesian state of nature. That is because the totalitarian state does not fulfil the fundamental obligations which justify its existence, e. g. the obligation of protecting the lives of its citizens. The case for equalling the totalitarian state with the state of nature is especially strong in the instance of the Soviet Union, where there were no constant and stable laws, norms and rules, and life of man was very often „solitary, poor, nasty, brutish, and short.”³⁴

Similar answer could be given by Aristotle for whom a tyrant’s state, where no laws govern, was not worthy of the name of ‘polis’/state at all. C. J. Friedrich offered another solution to the problem. He wrote about reason of state as that which

³³ M. Viroli, *From Politics to Reason of State*, 5.

³⁴ T. Hobbes, *Leviathan* (Oxford), 82.

preserves a constitutional order, as opposed to non-constitutional states. His *raison d’état* was to protect the constitutional order from the enemies such as Communists and Nazis alike.³⁵ This differentiation is remindful of the two conceptions of reason of state: good (often Christian and moral) and bad (often connected with Machiavelli), which was very popular, for example, in the seventeenth-century Spain.³⁶

Meinecke tried to find a solution to the problem in a different way. He wrote his book after World War I under the Weimar Republic and he tried to find some common points for politics and ethics while he used the idea of reason of state for the purpose. However, Meinecke’s conclusions were pessimistic. In his work he showed the growing power of modern states. In the past the concept of rational politics and well-considered interests was embodied by the idea of reason of state. In addition, the idea helped to impose a limit on the increasing power of the states. In Meinecke’s times the power of states was too big for the idea of *raison d’état* to be able to keep contemporary politics in check. That is why Meinecke looked at the future with much concern.

³⁵ Friedrich, 117.

³⁶ Fernandez-Santamaria, *Reason of State and Statecraft*, 5–6.

V. Raison d’état and European Integration

The idea of reason of state which started its modern existence with Machiavellian thought, still remains an important component of our thinking about political issues. Widely defined, the concept seems to be still much present in the political life of contemporary states. This is because the still dominant language of politics is the one coined at the beginning of modern times. Although nowadays the term is very seldomly used, the problems connected with it still exist. Moreover, the idea is still very strongly tied to the nation-states,³⁷ that is why in many states the notion *raison d’état* is used side by side with the term national interest. In my opinion these two notions are very close to each other and sometimes can be treated as synonyms. In fact, both reason of state and national interest are connected with modern nation-state. The nation-state emerged at the end of the Middle Ages when states and their rules tried to obtain independence from Emperor or Pope. Not only have the states become independent from Empire or Church in early modern times, but they have also freed themselves from the Divine law and order. States stopped to be considered as part of much bigger entity created by God where God’s and natural laws come first followed by human laws and rights.

Nowadays we become witnesses to the processes of globalisation. It is very difficult to define the processes because of their dynamic character. They undoubtedly change our way of thinking about state and its main aims. Some of the state’s tasks started to be understood in a new way in the world of global information, technologies, co-operation and dependencies. We can see international organisations (governmental and non-governmental) which together with international consortia play bigger and bigger role. Their increasing influence often minimalises the meaning of old nation-states. In this context, the European experience is particularly interesting: it is the area where the nation-states emerged and where we observe processes of unusual integration and unification after World War II.

In my opinion, the European integration is an exceptional phenomenon because it is a process of stopping past conflicts and wars which were often a characteristic feature of our continent. On one hand, this process has led the states to give up some part of their sovereignty, which was one of the most important parts of state identity, and was even considered to be an absolute principle, especially in the nineteenth century. However, since 1951, we have witnessed the process of creation of the European Community in which the governments have gradually been giving up some parts of their sovereignty connected with both state and foreign policy. Therefore, in some aspects we can observe that this process leads from the idea of nation-state to a new community of interests. On the other

³⁷ An interesting question is what will happen with the idea when most of the tasks of states are taken over by some supranational institutions such as the EU or international consortia. But this still remains a remote future.

hand, there is no doubt that even inside the European Union the governments still have the greatest influence and, what is more, the existence of the EU depends on their agreement.

In this context it would be interesting to find an answer to my question about the coincidence between nation-state and supranational state structures in the EU. This issue became very important during discussion on the project of a new European treaty which for the first time was prepared by special Convent and which was supposed to be the first big step towards the EU constitution. In the course of the discussion there were voiced some idealistic opinions about supranational character of the project of the Constitutional Treaty which should create a new, higher level of integration over many particular interests of nation-states. In this situation it turns out that there are big differences in perspective between the fifteen old members of European integration and ten new members. New members seem to be poorer and that is why interested in changing their economic situation, but they are also much more conscious of the frailty of their security.

An interesting discussion has taken place in Poland where the government, the opposition parties and most of mass media seem to agree on Polish critical opinion on the project of the Constitutional Treaty. On the other hand, some of the prominent intellectuals have addressed „the European public opinion” in a letter where they protest against the politics of the Polish government, because it does not seem to represent all points of view within the country and it uses the outdated notion of ‘national interest’ or reason of state in the context of the European Union. The authors of the petition fear that such interests disturb the creation of a new standard, of a new „public European sphere.” This point of view in the official Polish postulates has its roots in an archaic tradition of reason of state or fundamental principles necessary for the survival of state.

Interestingly, there was a reaction to the letter. This time some other Polish intellectuals addressed Polish public opinion. Their letter stated that the present draft of Constitutional Treaty represents very narrow French and German national interests. In this opinion, Poland is trying to defend European solidarity and interests of big and small countries and find common interests.

This example clearly shows that the EU states and governments still play a major role and that each of the twenty-five future members follows the principle of reason of state or national interest. It is because the nation-states still fulfil the most important tasks and remain the basic agents in international relations. Eventually, the problem is how to reconcile different interests and how to find common interest which might become a common good, a common fundament for the future reason of state of European Union which will be connected especially with foreign and security politics of the UE.

It is true that the idea originated from various sources, often mutually exclusive. But from these rich traditions we can choose the most convenient ones which help us not only to see some political issues more realistically, but which also help us to avoid many dangers in haunting public and political life. This is very important because I still believe that „in the Art of Man (being the imitation of nature, which

is the Art of God) there is nothing so like the first call of beautiful order out of chaos and confusion as the architecture of a well ordered commonwealth.”³⁸ European Union can become such an Art of Man, which overcomes chaos and confusion of particular raison d’état and interests of nation-states and will create a new order, but it is still remote future.

³⁸ James Harrington in Friedrich, 39.

Bibliography

- Behrman, Jack N. *National Interests and the Multinational Enterprise*. New Jersey: 1970.
- Berlin, Isaiah. „The Originality of Machiavelli.” In *Studies on Machiavelli*, ed. Myron P. Gilmore. Florence: 1972.
- Botero, Giovanni, *The Reason of State & The Greatness of Cities*. London: Routledge, 1956.
- Burckhardt, James. *The Civilisation of the Renaissance in Italy*. London: 1965.
- Church, William F. *Richelieu and Reason of State*. Princeton, NJ.: University Press, 1972.
- Fernandez-Santamaria, J. A. *Reason of State and Statecraft in Spanish Political Thought, 1595–1640*. New York: University Press of America, 1983.
- Fossum, John Erik. „The European Union – In Search of an Identity.” *European Journal of Political Theory* 2: 319–40.
- Friedrich, C. J. *Constitutional Reason of State: The Survival of the Constitutional Order*, Providence: Brown University Press, 1957.
- The Pathology of Politics, Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*. New York: Harper & Row Publishers, 1972.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Edited by Michael Oakshott. Oxford.
- Holton, Robert J. *Globalization and the Nation-State*. New York: 1998.
- Hopfl, H. M. „Orthodoxy and Reason of State.” *History of Political Thought* 23 (2002).
- Kratochwil, Friedrich. „On the Notion of Interest in International Relations.” *International Organization* 36 (1982): 1–30.
- Kritzinger, Sylvia. „The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union.” *European Union Politics* 4 (2003): 219–241.
- Macaulay, Thomas Babington, „Machiavelli.” In *Critical and historical essays*. London, 1854.
- Machiavelli, Niccolo. *The Prince*. Translated by Robert M. Adams. New York: Norton & Company, 1992,
- The Prince and Other Political Writings*. Translated and edited by Stephen J. Milner. London, 1995.
- Meinecke, Friedrich, *Machiavelism: The Doctrine of Raison d’état and Its Place in Modern History*. Translated by D. Scott. London: Routledge, 1957.
- Pinder, John. „European Community and Nation-State: A Case for a Neo-Federalism?” *International Affairs* 62 (1985-86): 41–54.

- Pocock, J. G. *The Political Works of James Harrington*. Cambridge: University Press, 1977.
- Rzegocki, A. *Państwo jako wyzwanie* (State as challenge). Krakow: 2000.
- Skinner, Quentin, *Machiavelli*. Oxford: University Press, 1981.
- Sterling, Richard W. *Ethics in a World of Power: the Political Ideas of Friedrich Meinecke*. Princeton: University Press, 1958.
- Świeżawski, S. *U źródeł nowożytnej etyki* (At the sources of modern ethics). Krakow: 1992.
- Viroli, Maurizio. *From Politics to Reason of State: The Acquisition and Transformation of the Language of Politics 1250–1600*. Cambridge: University Press, 1992.
- Wolin, Sheldon S. „Democracy and the Welfare State: The Political and Theoretical Connections between Staatsrason and Wohlfahrtsstaatsrason.” *Political Theory* 15 (1987): 467–500.
- Wolf, Klaus Dieter. „The New Raison d’état as a Problem for Democracy in World Society.” *European Journal of International Relations* 5 (1999): 333–63.

dr Arkady Rzegocki

Adiunkt w Katedrze Historii Doktryn Politycznych i Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagiellonski. Członek Zarządu Ośrodka Myśli Politycznej, prezes Klubu Jagiellonskiego, autor książki „Wolność i sumienie. Fenomen liberalnego katolicyzmu w myśli lorda Actona”.

dr Arkady Rzegocki

Assistant professor at the Jagiellonian University in Kraków. Member of the board of the Centre for political thought. President of the Jagiellonian Club. Author of “Freedom and conscience: The phenomena of liberal-catholicism in Lord Acton’s writings”.