

Robert Jackson: Suwerenność i nowoczesność

Państwa suwerenne mają janusowe oblicze: Jedną twarz zwracają do wewnątrz, ku swoim obywatelom; drugą na zewnątrz, ku innym państwom. Rządy suwerenne mają obowiązek spoglądać w obu kierunkach, prowadzić politykę wewnętrzną i zagraniczną



Państwa suwerenne mają janusowe oblicze: Jedną twarz zwracają do wewnątrz, ku swoim obywatelom; drugą na zewnątrz, ku innym państwom. Rządy suwerenne mają obowiązek spoglądać w obu kierunkach, prowadzić politykę wewnętrzną i zagraniczną - przeczytaj pierwszy rozdział książki *Suwerenność* Roberta Jacksona, która ukazała się w 2011 roku nakładem wydawnictwa Sic!

Przejawy suwerenności

Suverenność należy do idei świata nowożytnego – wyraża charakterystyczną konfigurację polityki i prawa, która odróżnia epokę nowożytną od poprzednich. A.P. d'Entrèves (1970, s. 67) dobrze to ujmując: „Trudno przecenić znaczenie doktryny suwerenności. Była ona wspaniałym narzędziem w rękach prawników i polityków, decydującym czynnikiem kształtującym nowoczesną Europę.” I nie tylko Europę, Suwerenność jest konstytutywną ideą, na której opiera się rozumienie polityki i prawa na całym świecie. Pod pojęciem „suwerenności” rozumiem oczywiście suwerenność państwową, chyba że zaznaczam inaczej.

Ta książka należy do gatunku historii idei. Idea władzy suwerennej została ukształtowana w szesnastym i siedemnastym wieku przez europejskich władców w trakcie ich rywalizacji i walk, religijnych i świeckich. Teoretycy polityki i prawa nadali tej koncepcji pojęciowy kształt w swoich komentarzach, formułując zarówno jej *modus operandi*, jak i leżące u jej podstaw założenia. Komentarze te mają charakter interdyscyplinarny – idea władzy suwerennej ma kluczowe znaczenie w teorii państwa i prawa, w historii dyplomacji i religii, w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym. Instytucja władzy suwerennej okazała się być dość długowieczna. Ale jej forma nie jest raz na zawsze ustalona i niezmienna. Wręcz przeciwnie, ewoluowała przyjmując różne oblicza w różnych okresach, tak aby spełnić wymagania określonych wydarzeń i epok historycznych (Philbott 2001). Nigdy jednak nie zmieniła się tak bardzo, żeby nie można było rozpoznać pewnych jej charakterystycznych rysów. Koncepcja władzy

suwerennej w dwudziestym i dwudziestym pierwszym wieku ciągle jest zasadniczo tą samą podstawową koncepcją, jaka powstała w szesnastym i siedemnastym stuleciu.

Suwerenność jest koncepcją władzy o istotnych konsekwencjach dla życia kiedyś milionów, a obecnie miliardów zwykłych ludzi. By właściwie zrozumieć tę ewoluującą koncepcję i zobaczyć, jak ona działa, przyjrzyjmy się poniższej liście wydarzeń historycznych. To tylko wybrane przykłady ilustrujące, w jaki sposób koncepcja władzy suwerennej kształtowała obraz nowoczesnego świata, w ciągu długiego procesu, zaczynającego się w szesnastym stuleciu i trwającego do dziś.

- - W 1534 r. król Henryk VIII Tudor zażądał i otrzymał od parlamentu Akt supremacji, który uczynił z króla i jego następców głowę Kościoła Anglii oraz wyłączył go spod działania „obcych praw”, zwłaszcza spod praw i władzy papieża, głowy chrześcijaństwa zachodniego.
- - W 1649 r. król Karol I Stuart został osądzony przez parlament i stracony za przestępstwo polegające na „uzurpacji nieograniczonej, tyrańskiej władzy, pozwalającej mu rządzić wedle jego woli, depcząc prawa i wolności ludu”.
- - W 1662 r. wskutek burdy, w jaką ze strażnikami papieskimi wdał się francuski ambasador w Rzymie, wybuchła kłótnia między królem Francji Ludwikiem XIV i papieżem Aleksandrem VII. W 1664 r. konflikt zakończył się upokarzającą kapitulacją papieża, który wysłał do Paryża swojego legata, mającego wyrazić żal z powodu naruszenia godności i honoru króla Francji.
- - W 1763 r. pokój paryski, kończący wojnę siedmioletnią, w której Wlk. Brytania pokonała Francję, uznał francuską kolonię w Quebecu, zajęta przez wojska brytyjskie, za część Brytyjskiej Ameryki Północnej.
- - W 1776 r. amerykańska Deklaracja niepodległości głosi, „że połączone Kolonie są i mają słuszne prawo być wolnymi i niepodległymi państwami, że zwolnione są one ze wszystkich zobowiązań wobec Korony Brytyjskiej i że wszelkie powiązania między nimi a państwem Wlk. Brytanii są i powinny być całkowicie zniesione, oraz że jako wolne i niepodległe kraje mają one pełne prawo wypowiedzenia wojny, zawierania pokoju, wstępowania w sojusze, zawierania stosunków handlowych i czynienia wszystkiego, do czego mają prawo państwa niezależne” (Bartnicki, Michałek, Rusinowa 1992, s. 68).
- - W latach 1860 i 1861 trzynastcie południowych, niewolniczych stanów należących do Stanów Zjednoczonych ogłosiło własną suwerenność, najpierw po kolei odłączając się od Stanów Zjednoczonych, a następnie wspólnie łącząc się w Skonfederowane Stany Ameryki (te stany to: Karolina Południowa, Missisipi, Floryda, Alabama, Georgia, Luizjana, Teksas, Wirginia, Arkansas, Karolina Północna, Tennessee, Missouri i Kentucky). Ich secesja skończyła się wraz z klęską sił Konfederacji, pokonanych przez wojska Unii w 1865 r.
- - W 1885 r. sygnatariusze aktu końcowego konferencji w Berlinie (Wlk. Brytania, Austro -Węgry, Francja, Niemcy, Rosja, Stany Zjednoczone oraz kilka mniejszych państw) uznali „konieczność zabezpieczenia władzy ustanowionej na okupowanych przez sygnatariuszy wybrzeżach kontynentu afrykańskiego”. Kolonizacja prawie całej Afryki przez Wlk. Brytanię, Francję i inne europejskie państwa postępowała.
- - W 1918 r. w orędziu wygłoszonym przed połączonymi izbami Kongresu Stanów Zjednoczonych prezydent Woodrow Wilson powiedział: „W tej wojnie walczyliśmy o to (...) by uczynić świat bezpiecznym i nadającym się do życia, zwłaszcza by uczynił go bezpiecznym dla każdego miłującego pokój narodu, który – jak nasz naród – pragnie żyć po swojemu, samemu określać własne instytucje, posiadać gwarancję sprawiedliwości od innych ludów, jako polisę przeciw sile i agresji.” Nawoływał także do stworzenia „powszechnego zrzeszenia narodów (...) powołanego na mocy specjalnego

przymierza w celu zapewnienia gwarancji niepodległości politycznej i integralności terytorialnej wszystkich państw". Był to główny cel Ligi Narodów, do powstania której walczył się Wilson

- - W 1941 r. prezydent Stanów Zjednoczonych Franklin Delano Roosevelt i brytyjski premier Winston Churchill spotkali się na pokładzie brytyjskiego statku u wybrzeży Nowej Funlandii, gdzie podpisali Kartę Atlantycką, która ogłaszała zasady, na jakich miał się opierać powojenny porządek międzynarodowy. Wśród nich wymieniono „prawo narodów do wyboru formy rządów i przywrócenie praw suwerennych i samorządu tym, którym odebrano je siłą”. Wyrażono także nadzieję na „zawarcie pokoju, który dostarczy wszystkim narodom środki do tego”, by „mogły bezpiecznie mieszkać w granicach własnych państw”.
- - W 1947 r. terytorium Indii Brytyjskich zostało podzielone na dwa odrębne, niepodległe państwa – Indie i Pakistan. Jedną z konsekwencji tego było wygenerowanie 15 milionów uchodźców, którzy nagle znaleźli się po złej stronie nowych granic, oraz wojny między Indiami i Pakistanem o zmianę granic na spornych obszarach, zwłaszcza w Kaszmirze.
- - W 1960 r. roku brytyjski premier Harold Macmillan wygłosił przemówienie przed parlamentem południowoafrykańskim, gdzie padło słynne zdanie o „wietrze zmian”, który wieje na całym kontynencie afrykańskim i wkrótce doprowadzi do całkowitej dekolonizacji: „Od czasów upadku Cesarstwa rzymskiego w Europie ciągle powstawały niepodległe państwa. (...) W dwudziestym wieku proces (...), który doprowadził do powstania państw europejskich, powtarza się w skali całego globu. (...) Dziś to samo dzieje się w Afryce.”
- - W 1990 r. Irak napadł na Kuwejt, przyłączając do swojego terytorium. Stany Zjednoczone, Wlk. Brytania, Francja, Arabia Saudyjska i inne państwa przeprowadziły skuteczną wojnę przeciw temu aktowi agresji, działając z upoważnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych, która wezwała do przywrócenia suwerennej władzy w tym państwie,
- - W 1991 r. Związek Radziecki został rozwiązany. W efekcie powstało bądź odzyskało niepodległość 15 nowych państw: Estonia, Łotwa, Litwa, Rosja, Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia, Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenia, Tadżykistan i Kirgizja.
- - W latach 1991 -1992 Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii rozpadła się w trybie wojennym. W efekcie powstały nowe niepodległe państwa: Serbia i Czarnogóra, Chorwacja, Słowenia, Bośnia i Hercegowina oraz Macedonia. W 2006 r. Czarnogóra oddzieliła się od Serbii, stając się kolejnym niepodległym państwem powstałym z rozpadu Jugosławii.
- - W 1993 r. polityczni przywódcy Czechów i Słowaków przygotowali „aksamitny rozwód”, który podzielił Czechosłowację na dwa państwa: Czechy i Słowację.
- - W 1995 r. w kanadyjskiej prowincji Quebec miało miejsce referendum, w którym padło pytanie: „Czy uważasz, że Quebec powinien stać się niepodległym państwem po złożeniu Kanadzie nowej propozycji partnerstwa gospodarczego i politycznego?” Padło 51% odpowiedzi „nie” i 49% odpowiedzi „tak”.
- - W 2005 r. Holendrzy i Francuzi odrzucili w referendum propozycję „traktatu konstytucyjnego dla Unii Europejskiej”.

Wszystkie te wydarzenia, jak i wiele innych, które można by tu wymienić, różnią się w licznych kwestiach, ale łączy je jedno: każde z nich wiąże się z kwestią suwerenności. Uchwycenie ich historycznego znaczenia bez tego kontekstu byłoby niemożliwe. Każdy przytomny czytelnik jest w stanie zrozumieć, o co chodzi w tych wydarzeniach, bez szczegółowej wiedzy na ich temat. Dowodzi to, że pojęcie suwerenności jest podstawowym pojęciem, za pomocą którego postrzegamy prawo i politykę, nawet jeśli nie zdajemy sobie z tego sprawy. Celem tej pracy jest pogłębienie tematu, tak by czytelnik mógł lepiej zrozumieć, jak ta

idea funkcjonuje i jak wpływa na nasze codzienne życie. W tym rozdziale przedstawiam podstawowe elementy pojęcia i jego modus operandi. W następnych omawiam kolejne fazy jego historii, odnosząc się do niektórych z wymienionych wydarzeń, szczególnie wyraźnie ilustrujących żywotność idei suwerenności i jej elastyczność w obliczu ciągłych, często głębokich historycznych zmian.

Suwerenność i nowoczesność

Suwerenność jest pewną specyficzną formą władzy państwowej. Pisząc „państwo”, mam tu na myśli jego standardową definicję: określone i ograniczone terytorium, zamieszkane przez stałą populację, znajdujące się pod władzą jakiegoś rządu. W języku angielskim state może także oznaczać państwo będące kolonią jakiegoś imperium albo stan w ramach Stanów Zjednoczonych Ameryki. Żadna jednak z tych dwóch jednostek terytorialnych nie jest „suwerennym” państwem. Dwoma podstawowymi składnikami władzy suwerennej są zwierzchnia władza państwa na własnym terytorium i jego niepodległość. Suwerenność przysługuje najwyższym organom państw określonym przez prawo konstytucyjne: królom, prezydentom, parlamentom, sądom najwyższym itd. Polega ona też na niepodległości państw – ich niezależności od obcych rządów, uznanej przez prawo międzynarodowe. Gdy dany rząd jest określany jako suwerenny, oznacza to, że posiada jednocześnie zwierzchnią władzę w sferze wewnętrznej i niepodległość w wymiarze międzynarodowym.

Idea suwerenności jest wynalazkiem pewnych europejskich aktorów politycznych i religijnych, dążących do uniezależnienia się od władzy średniowiecznego papieża, od średniowiecznej władzy cesarskiej i od

siebie nawzajem. Taka koncepcja władzy powstała wraz z końcem średniowiecza i jest wręcz anty-średniowieczna. Jest jedną z definicyjnych cech świata nowożytnego.[2] Charles McIlwain (1932, s. 392) zakończył swoją fundamentalną pracę na temat starożytnych i średniowiecznych koncepcji władzy następującą opinią:

Pełne rozwinięcie idei suwerenności należy do historyka nowoczesnej, nie średniowiecznej myśli politycznej. (...) Dla teorii suwerenności duże znaczenie ma idea narodowości, ewoluująca stopniowo w poczucie narodowej jedności. To poczucie w pełni doszło do głosu najwcześniej w szesnastym wieku.

Czy to poczucie rzeczywiście doszło do głosu w szesnastym wieku i czy wymaga go koncepcja władzy suwerennej, to kwestie, którymi zajmę się w dalszej części pracy. W każdym razie nowatorska i radykalna idea suwerenności wiązała się z odrzuceniem założeń europejskiego średniowiecza, kiedy to Władza opierała się na idei uniwersalnej teokracji, w której poszczególne narody czy państwa – regna – nie były suwerenne w rozumieniu nowożytnym. Średniowieczne regna nie były niezależnymi ośrodkami władzy, nie były też ośrodkami władzy zwierzchniej. Były podporządkowane innym ośrodkom władzy, jeśli nie zawsze w praktyce, to przynajmniej co do zasady. Nie możemy zrozumieć pojęcia suwerenności bez zrozumienia wcześniejszych, średniowiecznych idei władzy, w opozycji do których idea suwerenności została sformułowana. Temu zagadnieniu poświęcony jest kolejny rozdział.

Suwerenność jest ideą epoki nowożytnej. Inne epoki miały zupełnie inne instytucje i koncepcje władzy. Średniowieczny świat zachodniego chrześcijaństwa funkcjonował bez koncepcji suwerenności państwowej. Tak samo jak Cesarstwo rzymskie. Nowożytne prawo międzynarodowe, „prawo narodów”, bywa czasami postrzegane jako kontynuacja tego, co rzymscy prawnicy nazywali *ius gentium*, prawo odnoszące się do wszystkich ludzi, w odróżnieniu od *ius civile*, odnoszącego się wyłącznie do obywateli państwa rzymskiego (*civitas*). *Gens* (narody), z którymi Rzym miał do czynienia w granicach swojego imperium, w żadnym wypadku nie były niepodległe. „Barbarzyńskie” plemiona, z którymi Rzym stykał się poza granicami imperium i jego jurysdykcji, były przedmiotem rzymskiej polityki, która polegała na ich odstraszeniu siłą wojskową. Plemion tych nie obejmowała Władza Rzymu. Gdy tych „obcych” i „nieokrzesanych” ludów nie można już było dłużej kontrolować, przeniknęły do Cesarstwa i w końcu doprowadziły do jego upadku.

Cesarskie dynastie w Chinach, imperium otomańskie i imperium Wielkich Mogołów działały w oparciu o koncepcję zwierzchnictwa (suzerainty), nie suwerenności (sovereignty). Dążyły do podporządkowania sobie jak najszerszych obszarów i jak największej liczby ludności, na ogół w celu wymuszania trybutów. Ich obraz świata, podobnie jak rzymski, był hierarchiczny, nie horyzontalny, na szczycie hierarchii każde imperium umieszczało siebie. Rdzenni mieszkańcy obu Ameryk, wewnętrznych obszarów Azji, Afryki subsaharyjskiej czy wysp Pacyfiku nie wiedzieli praktycznie nic o władzy suwerennej w przyjętym tutaj rozumieniu. Zostali jej podporządkowani przez europejskich zdobywców i kolonistów, od nich wzięli też pomysł, by domagać się jej dla siebie. Kolonializm sprowokował antykolonializm, opierający się na idei prawa narodów do samostanowienia.

Suverenność państwowa jest dominującą koncepcją prawną i polityczną od szesnastego wieku do czasów współczesnych. Zawierają się w niej kluczowe dla nowoczesności pojęcia, w tym pojęcie niepodległości: *rex est imperator in regno suo* (król jest cesarzem we własnym kraju). Ta łacińska maksyma mogłaby być dewizą władzy suwerennej. Idea suwerenności od początku miała służyć minimalizowaniu wpływu czynników zewnętrznych i także dziś jest instytucją chroniącą przed niepożądaną ingerencją obcych rządów w sprawy danego państwa. Podstawowy zapis Karty Narodów Zjednoczonych (art. 2) głosi zasadę równej suwerenności wszystkich państw, ich terytorialnej integralności i nieinterwencji. Niepodległości żądały ruchy antykolonialne i prawie zawsze ją uzyskiwały, mianowicie drogą przekazania suwerenności przez metropolię. Niepodległości nadal domagają się i czasem walczą o nią secesjoniści i irredentyści w różnych krajach świata.

Koncepcja suwerenności tworzy pluralistyczny układ władzy, nigdy nie może powstać sytuacja, w której jest tylko jedno suwerenne państwo, zawsze jest ich wiele. Ich niepodległość to niepodległość wobec siebie nawzajem. Ich Władza zwierzchnia to Władza nad własnymi obywatelami. Suwerenność ustanawiali najpierw królowie, zwracając się przeciwko średniowiecznym papieżom i cesarzom, innym monarchom oraz zorientowanym na niepodległość władcom lokalnym. Następnie prawa do władzy suwerennej zgłaszały parlamenty w walce z monarchami o najwyższą władzę w państwie; monarchowie absolutni i dyktatorzy w swoich konfliktach z rodzącymi się ciałami ustawodawczymi; ruchy antykolonialne walczące z kolonialnymi metropoliami; stany czy prowincje wchodzące w skład państw

federalnych; władze federalne odrzucające żądania tego typu; ludy domagające się własnej państwowości – albo dokładniej, ci, którzy mówili w imieniu tych ludów.

Na politycznej mapie świata znajdują się państwa, których rządy są uznawane za władze suwerenne (i tylko takie państwa). świat oparty na zasadzie suwerenności jest podzielony na obszary wyłącznej jurysdykcji, nie ma w nim terytoriów, na których nakładają się na siebie różne jurysdykcje. Suwerenność nad danym terytorium może być sprawowana wspólnie, jak w wypadku kondominiów (np. brytyjsko - francuskiego kondominium w Sudanie w latach 1899 -1956), ale takie przypadki są historyczną rzadkością. Mamy raczej do czynienia z tendencją do kształtowania się wyłącznych jurysdykcji. Suwerenność może być „współdzielona” lub „delegowana”, jak często określa się prawną i polityczną sytuację w Unii Europejskiej. Ale jest to cokolwiek mylące, ponieważ Unia Europejska nie jest niepodległym państwem, sprawującym zwierzchnią władzę na swoim terytorium, przynajmniej nie jest tak na razie. Niemcy, Francja, Wlk. Brytania, Włochy, Hiszpania, Polska i inne państwa tworzące Unię pozostają suwerenne w najważniejszych kwestiach, takich jak sprawy pokoju i bezpieczeństwa.

Linie na mapie politycznej – granice międzypaństwowe – oddzielają od siebie państwa politycznie i prawnie niepodległe. W prawie i polityce międzynarodowej pełnią one funkcję znaku „własność prywatna, wstęp wzbroniony”. W życiu politycznym wprowadzają najbardziej podstawowe rozróżnienia na „nas” i „ich”, na „nasze” i „wasze”. Po tej stronie linii jest „wasz”, a po tej stronie „nasz” dom. Jesteśmy sąsiadami i jak to są- siedzi, przyjaźnimy się wtedy, gdy Każdy z nas ogranicza się do swojego podwórka. Zasada nieinterwencji długo Była i nadal jest kluczowa dla idei niepodległości integralności terytorialnej

państw. Suwerenność jest, by tak rzec, międzynarodowym systemem „nieruchomości” (Mayall 1990, s. 20). Nasz świat ciągle jest światem pełnym barier, choć jednocześnie staje się coraz bardziej kosmopolityczny i ponadnarodowy, o czym szerzej będzie mowa w rozdziałach piątym i szóstym.

Granica między sąsiadującymi państwami to tylko linia rozdzielająca terytoria władzy, nie określa ona stosunku sił. Nie jest to mur ani wał obronny, ani inna materialna przeszkoda, choć może się na taką nakładać, na przykład w postaci rzeki czy pasma górskiego, jak w przypadku granicy francusko -hiszpańskiej. Granice mogą być i często są chronione przez siły zbrojne, przynajmniej w pewnym stopniu. Ale nie to stanowi ich istotę. Niektóre granice są silnie ufortyfikowane, skrajnym przykładem może być linia Maginota, powstała dla obrony francuskiej granicy przed niemiecką inwazją. Inne praktycznie w ogóle nie są strzeżone, jak na przykład granica między Stanami Zjednoczonymi a Kanadą. Cześć granic jest względnie otwarta, na przykład granice pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Na ile granice są otwarte bądź zamknięte, ufortyfikowane bądź nie, zależy to od poszczególnych suwerennych państw. Wszystkie granice państwowe pełnią dokładnie tę samą polityczną i prawną funkcję: odgraniczają od siebie obszary suwerennej jurysdykcji – wewnątrz granic mamy nasze sprawy, na zewnątrz sprawy zagraniczne.

Państwa zawsze strzegły zazdrośnie swojej suwerenności, a dążyli do niej rozmaici rewolucjoniści, populiści, secesjoniści, irredentyści. Czy dwudziesty pierwszy wiek będzie świadkiem narodzin świata ponowoczesnego, przekraczającego logikę władzy suwerennej, jest to kwestia, którą zajmę się w ostatnim rozdziale. W przyszłości rzecz jasna instytucja władzy suwerennej może być porzucona, a jej idea

zapomniana. W naprawdę długim okresie jest to najpewniej nieuniknione. Żadna stworzona przez człowieka instytucja nie trwa wiecznie. Jednakże historia pokazuje, że idea władzy suwerennej jest ciągle popularna i łatwo adaptuje się do nowych warunków.

Niepodległość i Władza zwierzchnia

Państwo suwerenne można zdefiniować jako ośrodek władzy zwierzchniej wobec wszystkich innych ośrodków władzy na terenie własnej jurysdykcji, oraz niepodległy wobec wszelkich zagranicznych rządów. Władza zwierzchnia oznacza władzę zdolną do podejmowania rozstrzygających decyzji, od których nie ma odwołania. Suweren nie jest nikomu podporządkowany. „Niepodległy” znaczy konstytucyjnie oddzielony od innych ośrodków władzy (James, 1986) i samorządny. Władza suwerenna nie może być zależna od innego rządu. „Władza suwerenna zawsze ma ostatnie słowo” (E. Barker, 1956, s. 60). Suwerenni aktorzy polityczni nie odpowiadają przed nikim innym. Każdy, kto podlega ich władzy odpowiada przed nimi. Władze państwowe mogą „mieć ostatnie słowo” tylko wtedy, gdy jednocześnie są niepodległe i sprawują najwyższą władzę na swoim terytorium. To właśnie definiuje suwerenne państwo. Władza suwerenna jest wyłącznym i ostatecznym źródłem prawa w państwie, jak też wszelkich innych zarządzeń i decyzji państwowych. Rządy suwerenne to rządy „wolne”, to znaczy niepodlegające żadnym zewnętrznym prawom, poza tymi, które same rządy godzą się przyjąć (np. w formie traktatów międzynarodowych). Gdyby rząd danego państwa był prawnie podporządkowany rządowi innego, byłoby to państwo (state) tylko w takim znaczeniu, w jakim państwami są stany (states) tworzące Stany Zjednoczone, kolonie lub inne jednostki zależne, należące do większej, suwerennej całości.

Tak przedstawia się klasyczna definicja suwerenności, którą będę rozwijał w tej rozprawie. Tę definicję można z powodzeniem zastosować do republiki i monarchii, do autokracji i demokracji, do republiki islamskiej i chrześcijańskiego królestwa. Są to różne sposoby organizacji władzy suwerennej, nie zaś różne odmiany suwerenności. Państwo suwerenne to nie określona forma konstytucyjna, taka jak monarchia, republika czy demokracja, ani określona forma rządu. Suwerenność jest politycznym i prawnym fundamentem, na którym wznosić się mogą różne regulacje konstytucyjne i formy rządu. Jeśli dane państwo jest suwerenne, jego Władza będzie miała niepodległy i zwierzchni charakter, niezależnie od tego, jakąś konkretną formę przyjmie. Suwerenność jest fundamentem władzy, podstawową przesłanką nowoczesnej polityki i prawa. Będziemy więc badać koncepcję o najbardziej podstawowym znaczeniu

Państwa suwerenne mają janusowe oblicze: Jedną twarz zwracają do wewnątrz, ku swoim obywatelom; drugą na zewnątrz, ku innym państwom. Rządy suwerenne mają obowiązek spoglądać w obu kierunkach, prowadzić politykę wewnętrzną i zagraniczną. Władza zwierzchnia i niepodległość to nie dwie odrębne cechy państwa, lecz dwa aspekty jednej cechy – suwerenności. Patrząc do wewnątrz, suweren pełni najwyższą władzę w państwie. W państwie może istnieć tylko jeden suweren – nawet wtedy, gdy Władza jest konstytucyjnie podzielona, jak w państwach federalnych. Konstytucje państw federalnych po prostu uściślają, gdzie spoczywa Władza zwierzchnia w określonych kwestiach – czy na poziomie federalnym, czy lokalnym.

Patrząc na zewnątrz, suweren jest jednym z wielu podobnych ośrodków władzy na świecie. Wykonując suwerenność na zewnątrz żadne państwo nie ma władzy zwierzchniej, wszystkie są niepodległe. Jeśli Władza jednego państwa byłaby zwierzchnia wobec władzy drugiego, wtedy to drugie byłoby prowincją czy kolonią tego pierwszego, które określilibyśmy wtedy mianem państwa federalnego albo imperium. Wszystkie państwa suwerenne, nawet te najpotężniejsze, muszą radzić sobie z pluralistyczną rzeczywistością. Robią to za pomocą różnych środków, jakie daje im Władza suwerenna. Między innymi za pomocą dyplomacji (która jest międzynarodowo uznanym sposobem komunikacji), negocjacji i innych form interakcji między reprezentantami suwerennych państw. Należy tu też prawo międzynarodowe, na które składa się zbiór reguł (głównie traktatów i zwyczajów) obowiązujących w relacjach (dwu i wielostronnych) między suwerennymi państwami. Państwa zawiązują też stosunki handlowe, porozumienia transportowe, organizacje międzynarodowe i inne więzi. Wreszcie państwa toczą ze sobą wojny, co pokazuje, że nie ma żadnej wyższej instancji zdolnej rozstrzygać spory między nimi.

Suwerenność jest jedną, holistyczną ideą o dwóch aspektach: wewnętrznym i zewnętrznym. Skorzystajmy z metafory: okręt państwa jest suwerenny wewnątrz – jego załoga i pasażerowie podlegają zwierzchniej władzy kapitana. Okręt państwa jest także suwerenny w wymiarze zewnętrznym: jego niepodległość jest uznawana, lub przynajmniej tolerowana i niekwestionowana przez inne niepodległe okręty żeglujące po wodach światowej polityki, Każdy z własnym kapitanem, pasa żerami i załogą. Władza zwierzchnia i niepodległość nie mogą istnieć osobno. Zmieniając metaforę: są dwiema stronami tej samej politycznej i prawnej monety.

Ktoś mógłby powiedzieć, że samorządne władze kolonii posiadają Suwerenność wewnętrzną, lecz nie zewnętrzną. Ale taka opinia zapoznaje niezwykle istotną polityczną i prawną cechę samorządu kolonii: jego wewnętrzna władza nie jest sprawowana niepodległe. Jest delegowana przez rząd metropolii, który ma ostatnie słowo, a więc sprawuje władzę suwerenną nad kolonią. Rząd kolonii nie ma władzy, by swobodnie żeglować po oceanach światowej polityki. Europejskie kolonie w Afryce – brytyjskie, francuskie, belgijskie, portugalskie itd. – nie mogły nawiązywać stosunków dyplomatycznych, zawierać umów międzynarodowych, ustalać zasad stosunków handlowych, wypowiadać ani prowadzić wojen. Te uprawnienia i możliwości spoczywały w rękach imperialnych rządów w Londynie, Paryżu, Brukseli czy Lizbonie. Jak pokazują powyższe przykłady, niepodległość jest nieodłącznym składnikiem suwerenności. Bez niezależnej jurysdykcji rząd kolonii nie może mieć ostatniego słowa także wewnątrz danego kraju. Rząd ostatecznie odpowiada wobec władzy zewnętrznej. To ona jest suwerenem. Jej prawa i regulacje są rozstrzygające. To było sednem konstytucyjnego sporu, który w końcu osiemnastego wieku doprowadził kolonie amerykańskie do rewolucyjnej wojny, w wyniku której odłączyły się od imperium brytyjskiego. Koloniści zbuntowali się przeciw polityce i prawu ingerującym – jak uważali – w ich wewnętrzne sprawy, ogłosili niepodległość – by bronić swojego stanowiska – zaangażowali się w zakończoną zwycięstwem wojnę przeciw Wlk. Brytanii. Niedługo potem, na początku XIX wieku, za ich przykładem poszli hiszpańscy koloniści w Ameryce Łacińskiej.

Z tym samym problemem musiały się zmierzyć prawie dwieście lat później skolonizowane ludy Afryki i Azji. Większość tych starć, w zasadzie wszystkie kończyły się tym, że władze imperialne przekazywały Suwerenność ruchom narodowyzwoleńczym w

koloniach. Europejskie kolonie stały się niepodległymi państwami. W ciągu kilku dekad po II wojnie światowej liczba niepodległych państw zeglujących po wodach światowej polityki zwiększyła się trzy razy: z około pięćdziesięciu jeden do ponad stu pięćdziesięciu. Dziś jest blisko dwieście niepodległych państw. W trakcie tych kilkuset lat prawie całe terytorium naszej planety i prawie cała populacja zostały zorganizowane i zintegrowane w ramach uniwersalnego systemu lokalnie suwerennych państw. Tę niezwykłą globalizację państwowej suwerenności, która początkowo była wyłącznie zachodnioeuropejską instytucją polityczną i prawną, omówię szerzej w rozdziale trzecim.

Gdyby nie było tej suwerenności, światowa polityka znacząco odbiegałaby od jej znanej nam dziś formy, najprawdopodobniej różniłaby się od niej zasadniczo. Na przykład, w ramach światowej federacji, poszczególne państwa przypominałyby amerykańskie stany, które – zgodnie z amerykańską konstytucją – razem z rządem federalnym sprawują władzę suwerenną, ale żaden ze stanów nie może sprawować jej sam. Hipoteza, że każdy ze stanów sam jest suwerenny, stanowiła podstawę prawną secesji stanów, które później utworzyły Skonfederowane Stany Ameryki (1861 -1865). Gdyby Wlk. Brytania, Francja czy Niemcy nie były suwerennymi państwami, pod względem prawnym i politycznym byłyby czymś zupełnie innym niż są obecnie. Gdyby Unia Europejska przyjęła formę federacji, państwa te miałyby w niej taki status jak Nowy Jork, Floryda czy Kalifornia mają w ramach Stanów Zjednoczonych. Jeśli integracja UE będzie się pogłębiać, być może w przyszłości te trzy państwa – i wszystkie inne wchodzące w skład Unii – nie będą już dłużej suwerenne w tradycyjnym znaczeniu. Unia Europejska zacznie wtedy przypominać Stany Zjednoczone Ameryki.

Władza realna, tytuł do władzy, odpowiedzialność

Suwerenność jest tytułem do władzy (a form of authority), nie zaś realnie sprawowaną władzą (a kind of power) (Oakeshott 1975), często jednak bywa interpretowana jako przemożna, nieodparta siła. Miarą suwerenności danego państwa byłyby w takim ujęciu jego możliwości w zakresie egzekucji prawa i realizowania politycznych celów. Inną miarą mogłaby być zdolność do radzenia sobie z zagranicznymi rywalami, na przykład w konfliktach wojennych lub w konkurencji ekonomicznej. Takie rozumienie suwerenności jest mylące, wynika z mieszania tych dwóch pojęć, authority i power, co jest dość częste (Krasner 1999).

Władza realna i tytuł do władzy to istotnie pojęcia blisko ze sobą związane, ale ich związek jest przygodny i warunkowy. Tę pierwszą można porównać do tego, co kryje się pod maską samochodu, tę drugą do miejsca kierowcy. Tytuł do władzy pozwala wydawać polecenia, realna Władza umożliwia wprowadzanie ich w życie. Authority to upoważnienie (authorization) do sprawowania władzy, można je porównać do nakazu rewizji, prawa jazdy, paszportu czy wizy. Jeśli chodzi o władzę państwową, upoważnienie dotyczy urzędów. Rzeczywista władza (power) zależy właśnie od tych instrumentów, które znajdują się w rękach urzędników. To, jakie są ich umiejętności i środki, jak efektywnie wypełniają swoje obowiązki – to jest kwestia realnej władzy, a nie tytułu do władzy. Bez siły wykonawczej sam tytuł może być pusty. Ale nie zawsze tak jest. Zależy to od tego, czy ów tytuł jest respektowany sam przez się. Londyński policjant, „bobby”, jest powszechnie rozpoznawany jako przedstawiciel prawa i ludzie są mu na ogół posłuszni, mimo że jest w zasadzie nieuzbrojony, z wyjątkiem

pałki. Jednakże w większości wypadków związanych z kwestią suwerenności aparat władzy w sensie mocy egzekucyjnej jest niezbędny do wykonywania prawa i prowadzenia polityki, zarówno w wymiarze wewnętrznym jak międzynarodowym. Urzędy państwowe dają dostęp do tej mocy, w wielu suwerennych państwach znacznej i wiarygodnej.

Uprawnienie (authority) jest kategoryczne: albo -albo, tak lub nie, zielone światło albo czerwone. Albo je mamy, albo nie. Daje ono dostęp do różnych zasobów, pozwala prowadzić określone działania, dokonywać transakcji. Albo posiadamy akt własności ziemi, albo nie, tak samo jest z prawem jazdy, prawem głosu czy wizą. Uprawnienie daje wyraźnie zdefiniowany status. Kobieta lub mężczyzna jest w związku małżeńskim albo nie, jest członkiem brytyjskiej Izby Gmin albo nie, jest prezydentem Stanów Zjednoczonych albo nie jest. Posługując się tą samą logiką normatywną, kraj albo jest niepodległy, albo nie. Tak samo rząd, albo sprawuje władzę zwierzchnią, albo jej nie sprawuje.

Realna władza (power) jest natomiast względna, stopniowalna, większa albo mniejsza. Na realną władzę, jaką dysponuje określony rząd, składają się jego sprawność i możliwości, jego siła lub słabość, zawsze rozpatrywane w relacji do polityki, jaką podejmuje wobec innych zainteresowanych aktorów. Każdy rząd, w tym rząd suwerenny, potrzebuje i na ogół posiada jakiś rodzaj aparatu władzy, umożliwiający mu wcielanie w życie własnych decyzji i programów politycznych. Mam tu na myśli administrację publiczną, siły wojskowe, policję; agencje wywiadowcze, narzędzia komunikacji publicznej i propagandy, agencje i technologie pozwalające na kalkulowanie i pozyskiwanie dochodów państwa, na zarządzanie jego gospodarką i

zbieranie statystycznych informacji o jego populacji; instytucje umożliwiające edukację, dostarczające usług publicznych i zdrowotnych; i wszystkie inne użyteczne środki konieczne do egzekwowania prawa i prowadzenia polityki. Składa się na nie personel, finanse, wiedza, technologia, struktury organizacyjne, wszelkie udogodnienia, wyposażenie, infrastruktura itd.

Sama sprawność i siła nie daje jeszcze tytułu do władzy. W przeszłości suwerenne państwa używały swojej potęgi wojskowej do podboju i kolonizacji nowych terytoriów. Można by wysnuć z tego wniosek, że to realna władza, realna siła daje Suwerenność. Tak jednak nie jest. Tego typu akty napaści zbrojnej nie były w przeszłości uznawane za bezprawne. Suwerenne państwa miały prawo do podbojów i kolonizacji, bo je wzajemnie uznawały. Takie prawo od dawna już nie istnieje, a to dzięki normatywnej zmianie, która została zapoczątkowana po pierwszej, a zakończona po drugiej wojnie światowej. Nie oznacza to, że akty agresji ustały. Oznacza to jednak, że zaczęły być postrzegane jako bezprawne. Taki był właśnie pogląd Churchilla i Roosevelta na podbój większości Europy przez Hitlera, co znalazło odbicie w Karcie Atlantyckiej.

Zgodnie z tą logiką, osłabienie rzeczywistej władzy państwa nie może samo przez się podważać jego tytułu do władzy. Rząd może być suwerenny, mimo własnej słabości. Potencjał i rzeczywiste kompetencje poszczególnych państw suwerennych zawsze znacząco się różniły. Z tego, czy państwo jest silne czy słabe, czy jest większą czy mniejszą potęgą, płyną istotne konsekwencje w polityce wewnętrznej i międzynarodowej. Jednak że te względne i zmienne przypadłości nie

zmieniają niczego w pojęciu suwerenności, która nie zasadza się na rzeczywiście posiadanej potędze, lecz na wolności od prawnego podporządkowania jakiegokolwiek zewnętrznej władzy.

Kanada jest państwem suwerennym. Kanada jest jednak o wiele słabszym państwem, zarówno ekonomicznie jak politycznie, niż jej sąsiad, Stany Zjednoczone, co ma istotny wpływ na stosunki między tymi krajami. Ale te istotne różnice potencjałów w żadnym stopniu nie umniejszają suwerenności Kanady. Suwerenność nie jest stopniowalna. Jak wspomniałem, jest kategoryczna – albo jest, albo jej nie ma. Ottawa nie jest podporządkowana Waszyngtonowi, który nie ma żadnego uprawnienia do sprawowania władzy nad terytorium Kanady i zamieszkującą je populacją. Rzeczywista siła nie ma żadnego wpływu na Suwerenność jako taką, ale sprawność i potencjał danego rządu mają istotny wpływ na to, co jest on w stanie osiągnąć i na jego stosunki z zagranicznymi rządami. W swoich stosunkach z Kanadą Stany posiadają za to aż przesadne wpływy wynikające z różnicy sił i bliskiego sąsiedztwa. Interesy i polityka Stanów nie mogą być po prostu ignorowane przez kanadyjskie rządy.

Tę przygodną i warunkową relację między rzeczywistą potęgą (power), a uprawnieniem do sprawowania władzy (authority) już w XVII wieku wyjaśnił w słynnej analizie Thomas Hobbes. Wprowadził mianowicie rozróżnienie między „upoważnieniem” (authorization) suwerennej władzy, za sprawą umowy społecznej, a „rzeczywistą mocą i siłą”, jaką ona dysponuje (Hobbes 1954, s. 151). Rządy mające tytuł do władzy są też wyposażone we „wszelkie siły i środki” konieczne dla utrzymania „pokoju” i zapewnienia „powszechnej obrony”. Hobbes uważa, że w przypadku bezsilnych rządów tytuł do władzy jest pusty. „Ugody” są czymś innym niż „miecze”, ale „ugody bez miecza są tylko słowami i nie

mają mocy by dać człowiekowi bezpieczeństwo” (s. 147). Na suwerennym państwie ciąży niełatwy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, nad którymi sprawuje władzę. By móc się z niego wywiązać, państwo musi się znajdować w wyłącznym posiadaniu dwóch mieczy: „miecza sprawiedliwości”, skierowanego przeciw wewnętrznym zagrożeniom, i „miecza wojny” przeciw zagrożeniom zewnętrznym. (Hobbes 1956, s. 286). Hobbes ściśle wiąże ze sobą tytuł do władzy i jej sprawność, gdyż zauważa, że suwerenna Władza pozbawiona siły jest daremna i bezużyteczna.

Suwerenność zakłada, że nie ma żadnych ograniczeń dla działań uprawnionej władzy w granicach jej jurysdykcji. Gdyby takie ograniczenia występowały, to ten, kto je nakłada Byłby prawdziwym suwerenem. Suwereni nie mają zwierzchnika. Nie odpowiadają przed nikim innym. Podczas bostońskiego seminarium na temat stosunków amerykańsko -saudyjskich naukowiec z Arabii Saudyjskiej zwrócił uwagę amerykańskiej publiczności, że saudyjska monarchia nie usprawiedliwia się ze swoich decyzji politycznych przed Saudyjczykami. Monarchia nie odpowiada przed nikim, z wyjątkiem Allacha. Taka doktryna jest współczesną wersją koncepcji „boskiego prawa królów”, powszechnej we wczesnej nowożytności w Europie. Szerzej omówię to zagadnienie w rozdziale trzecim. Prezydent Stanów Zjednoczonych Harry Truman na biurku w Gabinetcie Ovalnym w Białym Domu postawił słynną tabliczkę z napisem „Odpowiedzialność spoczywa na mnie”. Brał prezydencką odpowiedzialność za politykę Stanów Zjednoczonych, jak zobowiązywała go do tego konstytucja. Ale Truman nie Był suwerennym władcą Stanów Zjednoczonych. Nie Był królem ani cesarzem. Truman, jak wszyscy inni prezydenci, odpowiadał przed narodem, zgodnie z zapisami amerykańskiej konstytucji. W

demokracji amerykańskiej, przynajmniej w teorii, to naród nie odpowiada przed nikim innym. Za to Kongres i prezydent odpowiadają przed narodem.

Powiada się, że wraz z władzą (power) przychodzi odpowiedzialność. Jeśli nie jesteśmy władni sprawić czegokolwiek, za nic nie możemy odpowiadać. Nasza odpowiedzialność ogranicza się do działań, które jesteśmy w stanie podjąć, bądź którym możemy zapobiec. Forma suwerennej państwowości zawsze rodziła pytanie o odpowiedzialność związaną z dysponowaniem siłą. Rządów Kanady, Danii czy innego państwa o średnim lub nikłym potencjale nie można obarczać odpowiedzialnością za utrzymanie pokoju w świecie, gdyż nie mają dość siły, ani by go naruszyć, ani by go przywrócić. Taka odpowiedzialność spoczywa na Stanach Zjednoczonych i kilku innych mocarstwach, które mają tę siłę. Uznaje to Karta Narodów Zjednoczonych, przyznając pięć stałych miejsc w Radzie Bezpieczeństwa ONZ pięciu mocarstwom, jako że ich współpraca jest kluczowa dla obrony międzynarodowego „bezpieczeństwa i pokoju”, co jest podstawową wartością ONZ. Oxford English Dictionary cytuje Alexandra Hamiltona z 63 numeru Federalisty: „Jeśli odpowiedzialność ma mieć rozsądne rozmiary, musi się ograniczać do tego, co jest w mocy strony odpowiedzialnej.”

Większość suwerennych państw przekazuje rozległe uprawnienia, w tym monopol na użycie siły militarnej („miecza wojny”) i policyjnej („miecza sprawiedliwości”) swoim urzędnikom, co stawia nas przed fundamentalnymi kwestiami odpowiedzialności. Są one skomplikowane, gdyż na mocy konstytucji Władza suwerenna jest nadrzędna, przez co stanowi także ostateczny trybunał w państwie. Nadużycie władzy państwowej jest na ogół najgorszym możliwym

nadużyciem władzy. Zwłaszcza gdy chodzi o państwowy aparat przemocy – ten rodzaj władzy jest najbardziej niszczący. Mamy tu do czynienia z podstawowym dylematem państwowej suwerenności: siły zbrojne i policyjne są niezbędne suwerennej władzy, ale ich nieodpowiedzialne używanie podważa jej legitymację.

Suwerenność sama nie rozwiązuje problemu władzy (power), tak jak żadna inna koncepcja władzy (authority). Możemy jedynie liczyć na to, że ci, którzy mają dostęp do państwowego aparatu, będą go używać w sposób odpowiedzialny i roztropny. Żadna konstytucja nie może tego zagwarantować. Jest to odwieczny problem, dla którego nie ma zadowalającego rozwiązania, konstytucyjnego czy innego. Ci, którzy sprawują władzę zawsze są narażeni na pokusę jej nadużycia.

Dyskurs suwerenności

Dyskurs W ramach naszego wywodu próbujemy uchwycić podstawowe cechy suwerenności jako idei należącej do epoki nowoczesnej. Pomocna będzie tu analiza dyskursu suwerenności. Na dyskurs składa się pewien słownik i rządząca nim gramatyka. Kiedy mówię o „dyskursie”, nie mam na myśli wyspecjalizowanego żargonu dyscyplin akademickich. Są to techniczne języki ekspertów, z których wiele ma krótki żywot. Chodzi mi o język potoczny. W przeciwieństwie do żargonów akademickich języki potoczne – angielski, francuski, hiszpański, rosyjski, niemiecki, chiński, japoński, arabski itd. – mają egzystencję społeczną, która jest głęboko historyczna. Są to żywe języki ludzkich spraw, ich żywot jest długi. Dostarczają ważnych informacji pozwalających zrozumieć te sprawy, także polityczne i prawne.

Oxford English Dictionary jest skarbnicą informacji o słownictwie politycznym i prawnym, w tym o słowie „Suwerenność” i innych ściśle z nim związanych. Słowo „Suwerenność” nie zawsze znaczyło dokładnie to, co znaczy dziś. Słownik definiuje „Suwerenność” jako „pozycję przewyższającą wszystkie inne, przysługującą władcy, zarządcy lub panu”. Jest to oczywiście bardzo szeroka definicja. Słownik wskazuje, że w średniowieczu słowo „Suwerenność” miało bardziej zróżnicowane zastosowania niż obecnie. „Suwerenem” mógł być między innymi „mąż w odniesieniu do swojej żony, burmistrz miasta, przełożony klasztoru”. Te zastosowania odbijają ideologie i struktury społeczne późnego średniowiecza (którym przyjrę się bliżej w następnym rozdziale), gdzie państwo przenika się z kościołem w ramach władzy teokratycznej ogarniającej całość życia, gdzie sfera publiczna nie jest wyraźnie oddzielona od prywatnej, jak w późniejszych epokach. Jednakże podstawowe znaczenie słowa „suweren” już wówczas jest wyraźnie polityczne: „uznany najwyższy władca ludu lub kraju pod władzą monarszą; monarcha; król lub królowa”.

Już w szesnastym wieku pojawia się rozumienie suwerenności jako niepodległości i zwierzchniego charakteru władzy państwa. Co jest tu dla nas istotne, takie rozumienie tego terminu (bez konotacji monarchii) przetrwało do naszych czasów, a inne, jak wyżej wymienione, stały się archaiczne. Angielskie słowo oznaczające państwo, state, przeszło podobną ewolucję, początkowo miało różne znaczenia: „ciało zarządzające miastem” (to znaczenie zachowało się w niemieckim Stadt); „klasa ludzi tworzących ciało polityczne”; „władcy, szlachta i znaczące osoby w królestwie; rząd”. Te znaczenia pochodzą z XV i XVI wieku. Ale nasze współczesne rozumienie tego terminu, jako suwerennego państwa, zaczyna już dominować pod koniec szesnastego wieku: „ludzie zajmujący określone terytorium i zorganizowani pod

suwerenną władzą”. Ta zmiana sensu terminu state jest symptomem przejścia od średniowiecza do nowoczesności. Quentin Skinner (Cambridge 1978, s. 352) pisze w tym kontekście: „Najpewniejszą oznaką tego, że w społeczeństwie zaczyna panować nowe pojęcie, jest pojawienie się nowego słownictwa, w którym pojęcie to będzie publicznie wyrażane i dyskutowane.” Tak właśnie było z pojęciem „państwa” (state), oraz z blisko z nim związanym pojęciem „suwerenności”.

Termin „Suwerenność” zaczęto wkrótce odnosić prawie wyłącznie do specjalnej władzy państwa, stał się on terminem polityczno-prawnym. I uzyskał znaczenia charakterystyczne dla nowoczesności, takie jak „Władza najwyższa”, „terytorium pod władzą suwerena lub istniejące jako niepodległe państwo”. „Suwerenność” stała się cechą odróżniającą jedne państwa od drugich, bo mogły istnieć państwa niesuwerenne, jak kolonie, protektoraty, państwa podlegające jakiejś władzy zwierzchniej, czy stany (states) tworzące Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Problem suwerenności przybiera nowe oblicze, gdy zaczyna odnosić się do źródła władzy suwerennej w państwie. Początkowo źródłem tym jest władca (i jego dynastia). Następnie staje się nim parlament, a dużo później cały naród, czyli ogół obywateli. OED cytuje definicję rządu reprezentatywnego J.S. Milla, zawierającą nowoczesne rozumienie interesującego nas terminu: „Jest to taka forma rządu, w której Suwerenność, czyli najwyższa Władza spoczywa w rękach połączonej masy społeczeństwa” (Mill 1995, s. 76, przekład uzupełniony). Innymi słowy, Mill wprowadza tu pojęcie suwerenności ludu, które omówię w rozdziale czwartym.

W ten sposób przechodzimy do gramatyki suwerenności. Gramatyka zawiera podstawowe reguły struktury i składni zrozumiałych zdań. Jak określa to słownik Webstera (1967, s. 894), gramatyka „to sposób, w jaki słowa łączą się ze sobą”, by móc przekazywać informacje. Nie myślimy na ogół o regułach gramatycznych, gdy piszemy lub mówimy, ale te reguły i tak kształtują każdą naszą wypowiedź, ustną lub pisemną. Bez gramatyki nie byłibyśmy w stanie porozumiewać się ani w mowie, ani w piśmie, nasze wypowiedzi utraciłyby nie tylko precyzję, lecz w ogóle jakiegokolwiek znaczenie.

Suwerenność ma swoją „gramatykę” czy „składnię”: tworzą ją podstawowe struktury, za sprawą których państwa odnoszą się do siebie nawzajem i do swoich obywateli. Była już o tym mowa wyżej. Teraz pora, by się temu dokładniej przyjrzeć. Suwerenność jest podstawową strukturą w tym sensie, że bez niej życie publiczne musiałyby się opierać na zasadniczo innych regułach władzy, i byłoby tak odmienne, jak odmienna. Byłaby ta władza. Analogicznie do gramatyki, rzadko zdajemy sobie sprawę z działania zasady suwerenności. Ale jest ona silnie obecna, w ukryciu kształtując oblicze nowoczesnej polityki. Suwerenność jest przesłanką, praktycznym założeniem nowoczesnego życia politycznego – założeniem, że niektóre ośrodki władzy są na swoim terytorium zwierzchnie, a inne nie; niektóre są niepodległe, a inne nie są. Te, które są zarówno zwierzchnie jak niepodległe, są wiodącymi aktorami w nowoczesnym świecie. W tym stanie rzeczy sprawą najważniejszą jest to, że ci politycy będą najprawdopodobniej wysłuchani, którzy przemówią z pozycji władzy, do której mają tytuł, to znaczy *ex cathedra*. I większość innych polityków chce, by ci właśnie politycy ich wysłuchali, z tego samego powodu. Suwerenami są ci, którzy mają najdłuższe języki i największe uszy. Każdy kto odwiedził kiedyś Legoland w Danii wie, że

budowie skonstruowane z klocków lego mogą przybierać najróżniejsze kształty, ale klocki są zawsze te same. Instytucja władzy suwerennej przypomina lego: to względnie prosta koncepcja, za pomocą której – o ile przestrzega się pewnych zasad – można zbudować różne konstrukcje, małe i wielkie. Jak wskazywałem wcześniej, na podstawie suwerennej formy władzy mogą wznosić się różne rządy: monarchiczne, republikańskie, autokratyczne, totalitarne itd. Idea władzy suwerennej może służyć do realizowania różnych, skrajnie różnych politycznych celów. Angielscy (a następnie brytyjscy) władcy posługiwali się nią, by odseparować się od papieża. Następnie posługiwali się nią w budowie imperium, które w końcu opasało glob. Używali jej także, gdy w ramach dekolonizacji rozwiązywali swoje imperium, czego skutkiem było powstanie dziesiątek nowych państw w Afryce, Azji i w innych miejscach globu. Następnie władze brytyjskie dokonały zwrotu i ciągle posługując się koncepcjami wywiedzionymi z pojęcia suwerenności, weszły w skład Unii Europejskiej i zaczęły brać udział w jej polityce.

Wszystkie te zastosowania terminu „Suwerenność”, a także inne, nie wymienione tutaj, pochodzą z okresu od początku XVI wieku do dnia dzisiejszego. W tym okresie – w większości przypadków – Suwerenność z rąk władców i dynastii królewskich przeszła do rąk parlamentów, stanów czy klas społecznych, a następnie całych narodów czy ludów. Zastosowanie pojęcia suwerenności zmieniało się w zależności od miejsca i czasu. Pewne założenia pozostawały jednak ciągle niezmiennie: życie polityczne cały czas toczyło się w oparciu o kilka tych samych przesłanek: powierzchnia planety jest podzielona na odrębne, odgraniczone od siebie terytoria; na każdym z nich jakiś ośrodek władzy jest zwierzchni wobec pozostałych; te zwierzchnie ośrodki władzy są niezależne od wszystkich zagranicznych rządów. Te przesłanki nie zmieniły się do dziś.

Szczególnie interesujące dla naszego wywodu jest to, w jaki sposób koncepcja władzy suwerennej ukazuje zarówno zmienność jak ciągłość życia politycznego, zmieniając się pod pewnymi względami, pod innymi pozostając ciągle tą samą koncepcją. Z jednej strony nie zmienia się ona w czasie, a z drugiej występuje w wielu historycznych odmianach. Niezmienne pozostaje założenie, że suwerenny rząd jest nadrzędną władzą w granicach własnej jurysdykcji, i że jest niezależny od wszystkich obcych rządów. Zmienne jest to, kogo uznaje się za uprawnionego do sprawowania władzy suwerennej, i to, jaki dopuszczalny użytek można czynić z tej władzy. Te kwestie odmiennie rozstrzygane są przez różne doktryny czy ideologie, panujące w różnych okresach w różnych miejscach.

Moim celem jest przyjrzenie się koncepcji władzy suwerennej w jej historycznym rozwoju. Ograniczenia miejsca sprawiają, że esej ten może być jedynie streszczeniem rozległego zagadnienia. Najważniejsze pytanie, które można i – jak sądzę – należy sobie zadać na temat koncepcji władzy suwerennej jest następujące: jaki jest jej charakter i modus operandi?

Robert Jackson

[2] Ideę suwerenności za dużo starszą uważa Hinsley 1996, s. 27 -45.